

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control
de la corrupción en Colombia**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Carolina Isaza Espinosa

Director

Manuel Villoria Mendieta

Madrid, 2012

Universidad Complutense de Madrid
Facultad de ciencias políticas y sociología
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

**Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control
de la corrupción en Colombia**

Tesis para optar al título de doctora en Gobierno y Administración Pública

Presentada por
Carolina Isaza Espinosa

Bajo la dirección del doctor
Manuel Villoria Mendieta

Madrid, octubre de 2011

Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia

Contenido

| | |
|--|-----|
| Lista de siglas y acrónimos | 4 |
| Introducción | 6 |
| a) Justificación | 7 |
| b) Planteamiento Teórico | 12 |
| c) Objetivos de investigación | 14 |
| d) Metodología | 15 |
| e) Desarrollo | 20 |
| Parte I. Marco teórico | 22 |
| Capítulo 1. Calidad de la democracia | 22 |
| a) ¿Qué se entiende por democracia hoy? | 24 |
| b) Una buena democracia | 29 |
| Capítulo 2. Rendición de cuentas | 34 |
| a) Rendición de cuentas vertical (electoral) | 35 |
| b) Rendición de cuentas horizontal | 42 |
| c) Teorías de rendición de cuentas alternativas | 45 |
| Capítulo 3. La corrupción pública | 53 |
| a) Discusión sobre las definiciones de la corrupción | 57 |
| b) ¿Cómo medir la corrupción? | 78 |
| Capítulo 4. Explicaciones de la corrupción | 83 |
| a) Nivel macro | 84 |
| b) Nivel meso | 95 |
| c) Nivel micro: individuos | 106 |
| d) Recapitulación | 122 |
| Capítulo 5. Propuestas para reducir la corrupción desde la perspectiva institucional | 125 |
| a) Teorías institucionalistas | 126 |
| b) La perspectiva institucional aplicada: rendición de cuentas para la prevención de la corrupción | 132 |
| Parte II. Estudio de caso: Colombia | 141 |
| Capítulo 6. Antecedentes políticos e institucionales | 142 |

| | |
|---|-----|
| a) Origen del trayecto institucional..... | 142 |
| b) Conflicto armado..... | 147 |
| c) Coyuntura crítica: expedición de una nueva Constitución..... | 155 |
| Capítulo 7. Veinte años de esfuerzos anticorrupción en Colombia | 161 |
| a) Políticas anticorrupción en Colombia de 1990 a 2010..... | 161 |
| b) Normas para prevenir y sancionar la corrupción..... | 168 |
| c) Recursos | 174 |
| d) Indicadores de corrupción para Colombia | 176 |
| Capítulo 8. Diseño institucional de rendición de cuentas en Colombia..... | 189 |
| a) Rendición de cuentas vertical - electoral | 192 |
| b) Rendición de cuentas horizontal | 197 |
| c) Rendición de cuentas social | 206 |
| d) Rendición de cuentas diagonal | 214 |
| Capítulo 9. Funcionamiento de las relaciones de rendición de cuentas..... | 215 |
| a) Relaciones de rendición de cuentas..... | 217 |
| b) Valoración del arreglo institucional | 246 |
| Capítulo 10. Explicaciones institucionales para el caso colombiano | 254 |
| Conclusiones | 264 |
| Bibliografía | 273 |
| Anexos | 288 |

Lista de siglas y acrónimos

ADM19: Alianza democrática M19

AH: Accountability Horizontal

ANC: Asamblea Nacional CONstituyente

AUC: Autodefensas Unidas de Colombia

Bacrim: Bandas Criminales

BEEPS: Business Environment and Enterprise Performance Survey

BERD: Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

CICC: Convención Interamericana Contra la Corrupción

CNUCC: Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

Conpes: Consejo Nacional de Política Económica y Social

Convivir: Cooperativas de vigilancia y seguridad privada

CPI: Corruption Perception Index

DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas

DAS: Departamento Administrativo de Seguridad

DIAN: Departamento de impuestos y aduanas nacionales

DNP: Departamento Administrativo Nacional de Planeación

EIU: Economist Intelligence Unit

ELN: Ejército de Liberación Nacional

EPL: Ejército Popular de Liberación

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FLIP: Fundación para la Libertad de Prensa

GCR: Índice de información sobre la competitividad global

ICGR *International Country Risk Guide*

ITN: Índice de Transparencia Nacional

LAPOP: Latin American Public Opinion Project

M19: Movimiento 19 de abril

Mesicic: Mecanismo de seguimiento a la Convención Interamericana Contra la Corrupción

NGP: Nueva Gestión Pública

NIS: National Integrity Systems

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA: Organización de Estados Americanos

ONG: organismo no gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OSCE: Organización para la seguridad y la cooperación en Europa

PIB: Producto Interno Bruto

PPLC: Programa Presidencial de Eficacia y Lucha contra la Corrupción

PRAP: Programa de Renovación de la Administración Pública

Sinergia: Sistema de evaluación y gestión de resultados

TI: Transparencia Internacional

UA: Unión Africana

WBI: World Bank Institute

WGI: World Governance Indicators

Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia

Agradecimientos

Gracias a mis amigos y compañeros, Cecilia Güemes, Guillermo Fuentes y Gustavo Goi, por el apoyo moral que me dieron durante todo el doctorado. También a Juan Manuel Pedraza, por su ayuda y su amor, que me permitieron terminar la tesis a pesar de todos los factores adversos. Finalmente, gracias a mi director, Manuel Villoria, quien fue un crítico maravilloso y también un aliento constante en todo el proceso, y a Joao Rodríguez, quien fue mi diligente asistente durante una parte del trabajo.

Introducción

La preocupación por la rendición de cuentas es la preocupación republicana por excelencia; inspiró las revoluciones contra el absolutismo entre los siglos XVI y XVIII, así como la independencia y la Constitución de los EE.UU. Con ella se trata de evitar los abusos del poder ejecutivo y la concentración excesiva de poderes, en definitiva, se busca controlar al poder. El interés por este tema se ve actualizado con las olas de democratización asociadas a la descolonización del siglo XX y a las transiciones desde los fenómenos autoritarios que ocurren durante el mismo.

El control de la corrupción es también un aspecto del control ciudadano¹ sobre los gobernantes; aquel que va encaminado específicamente a prevenir las acciones que

¹ Algunos (por ejemplo en el contexto jurídico colombiano) prefieren decir control social, pero esto puede llevar a confusión pues el concepto de control social proviene de la psicología y se refiere al control que ejerce el grupo social sobre cada individuo, a través de los procesos de socialización y aprendizaje, y que lo empuja a la conformidad con las normas sociales de su entorno.

atentan contra el cumplimiento de las responsabilidades públicas de estos gobernantes y que dañan el buen uso de los recursos públicos y el interés general, así como a sancionarlas cuando han ocurrido. La literatura sobre este tema² es relativamente reciente y una buena parte de ella tiene un perfil marcadamente aplicado, pues consiste en recomendaciones prácticas para los gobiernos y administraciones públicas, que surgen de estudios de consultoría e informes de organismos internacionales. Por supuesto, en el marco de las ciencias sociales, numerosos estudios se han ocupado del tema desde una perspectiva estrictamente académica.

Está claro que los dos temas –rendición de cuentas y control de la corrupción– están íntimamente relacionados, pues son ambos aspectos de la calidad del gobierno y de la democracia. Este trabajo pretende combinar las dos áreas temáticas, es decir, los estudios sobre rendición de cuentas y los de control, prevención y lucha contra la corrupción, ambas muy ricas y ampliamente tratadas en la teoría y la ciencia política empírica, como se verá en el marco teórico y conceptual.

En particular, se tratarán estos dos temas en un estudio de caso, el de Colombia, utilizando el análisis institucional para entender el arreglo particular que se ha establecido en dicho caso para el control de la corrupción, dando énfasis al lugar que ocupa la rendición de cuentas en el mismo y buscando entender las razones institucionales de los resultados particulares de estos arreglos.

a) Justificación

La preocupación por la corrupción surge de un interés doble: por un lado, interés en la calidad de la democracia³ y, por el otro, una preocupación por el buen desempeño del

² Reseñada en el marco teórico.

³ Ver marco teórico para un desarrollo de estos temas.

Estado, “buen gobierno” o “calidad del gobierno”. El ideal para una sociedad democrática debería ser una alta calidad de la democracia y una alta calidad del gobierno. La corrupción es un obstáculo para ambos: si no se estudia la manera de mejorar la integridad y de controlar la corrupción, será imposible, para muchos países, lograr la consolidación del desarrollo, la profundización en la democracia y la eficacia gubernamental.

Tanto la ciencia política como la ciencia de la administración pública se han ocupado de estos temas. También otras disciplinas como la economía y la sociología. En efecto, la corrupción, tanto en el sector público como en el privado, es uno de los retos más importantes para el desarrollo económico y social (The World Bank, 2006), el bienestar, y el buen funcionamiento de las sociedades. Se mostrará más adelante por qué la corrupción es un obstáculo para el crecimiento económico, la eficiencia del gasto público y la equidad; también, se argumentará que genera baja calidad de la democracia y disminuye la legitimidad de las instituciones públicas y la confianza de los ciudadanos en las mismas. Son muchos otros sus efectos negativos, pero basta dejar claro que la corrupción no es un problema menor, ni un costo aceptable para una sociedad democrática.

También se debe aclarar que la corrupción no se reduce al sector público, ni a los actos considerados jurídicamente proscritos. Se entenderá acá por corrupción la desviación de un estándar de lo bueno, en detrimento del interés general, a través de acciones en las que participan al menos uno, pero por lo general dos o más individuos, que dan un uso indebido a los recursos públicos (en sentido amplio), violando normas explícitas de comportamiento público (leyes, principios declarados, códigos de conducta, normas de

las organizaciones), para obtener un beneficio (no necesariamente material ni personal)⁴.

Nótese que esta conceptualización no limita la corrupción a actores del sector público, ni a actos declarados ilegales. Tal como ha propuesto Daniel Kaufmann, la corrupción legal⁵ ocupa cada vez más el lugar de la corrupción ilegal: los límites entre el lobby, la influencia indebida y la captura del Estado no están claros y motivan una revisión del concepto tradicional centrado en el actor público y en el estatus jurídico de los actos (Kaufmann & Vicente, 2005).

La pregunta es, entonces, cómo se puede evitar o controlar la corrupción. La respuesta que se adoptará acá es institucionalista: las soluciones no están principalmente en el nivel individual (es decir en la educación y la virtud individuales) ni en el nivel macro (que implicaría cambiar toda la estructura social y cultural); por el contrario, hay soluciones en las instituciones públicas. Esto permite cierto optimismo, ya que las instituciones se pueden modificar (si bien usualmente no resulta fácil ni rápido hacerlo).

Desde las teorías normativas, el control de la corrupción requiere de un conjunto de referentes morales previos. Ante todo, debe descansar en una concepción de la ética pública, de la ética política y de la ética administrativa (Villoria, 2008). La primera se refiere a aquella ética que busca establecer una moral de carácter universal y generalizable, pero respetuosa de las diversas concepciones privadas y razonables del bien. La búsqueda de una sociedad justa y las reflexiones que puedan fundamentarla es lo que estaría detrás de una ética pública. Así, de acuerdo al marco conceptual aportado

⁴ I.e. beneficios tales como estatus, amistad, sexo, saldar compromisos previos, apoyo político para un partido o idea, defender creencias, etc. Esta definición se explicará en detalle en el marco conceptual.

⁵ Para él la corrupción legal ocurre cuando las élites económicas y políticas cometen esas prácticas y las ocultan del resto de la sociedad, quedándose dentro de los límites de la ley o cambiándola si es necesario.

por Habermas: “Sólo son válidas aquellas normas de acción con las que todas las personas posiblemente afectadas podrían estar de acuerdo como participantes en discursos racionales” (Habermas, 1996, pág. 107).

En consecuencia, se trata de buscar no una verdad absoluta, sino unos principios justos de convivencia. Rawls defiende la búsqueda de los principios más razonables entre personas libres e iguales que son miembros de una sociedad democrática (Rawls, 1971). La existencia de una razón pública común a todos los individuos (al menos en las sociedades liberales), permite que se construya un consenso superpuesto (*overlapping*) sobre las normas de acción en las que eventualmente estarían de acuerdo todos los individuos razonables y racionales (Rawls, 1995).

De acuerdo con lo anterior, la ética pública solo puede alcanzarse en el contexto de una democracia⁶, donde los individuos puedan elegir libremente los principios éticos que los guiarán como sociedad y plasmar el resultado de sus deliberaciones en una constitución (Habermas, 1996).

Una vez que se parte de este contexto de ética pública democrática, se deben considerar también la ética política y la ética administrativa. La primera es una ética relacionada con el comportamiento en la esfera pública de los representantes democráticos de los ciudadanos. La segunda, “La ética administrativa sería así pues, una ética profesional, parte de la ética política, que se refiere, según Svara, a los estándares de conducta, sólidamente definidos y establecidos, que prescriben lo que los empleados públicos deben hacer, en términos de deberes de servicio público, principios, virtudes y beneficios para la sociedad” (Villoria, 2011).

⁶ O como mínimo una poliarquía en el sentido de Dahl (1971).

Por último, el buen gobierno o buena “gobernanza” son términos que generan bastante confusión por su uso ambiguo y polisémico (Peters, 2007; Grindle, 2008), por lo cual se prefiere hablar acá de buen desempeño del Estado (que es en todo caso un concepto diferente al de gobierno, aunque los estadounidenses lo suelen usar de manera intercambiable) (Pharr & Putnam, 2000). Sin embargo, la preocupación es la misma que la de los estudiosos del buen gobierno.

El desempeño (*performance*) se refiere a los impactos o efectos sociales que tiene la acción del Estado. Un buen desempeño sería entonces el que fuera más efectivo para resolver los problemas sociales que se hayan priorizado política y democráticamente. En la literatura sobre buen gobierno se plantea que, independientemente de los objetivos de la acción pública, el buen desempeño tiene algunos requisitos en cuanto a los medios que utiliza: estos deben caracterizarse por la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. Nótese que estos requisitos sirven tanto para mejorar la calidad de la democracia como para garantizar mejores resultados sociales, puesto que aseguran la responsabilidad y la respuesta (*responsiveness*) del Estado.

Dentro de la preocupación de este trabajo, todos estos componentes son fundamentales para controlar y reducir la corrupción. Adicionalmente, hay otros instrumentos más operativos: la vigilancia especial de la financiación de los partidos políticos y las elecciones, de la contratación pública, las licencias, concesiones y privatizaciones; la regulación de los conflictos de interés y del lobby; la creación de una figura de *ombudsman*⁷; la transparencia fiscal; la elaboración de estrategias nacionales explícitas y de organismos anticorrupción independientes, un papel activo para los medios de comunicación y la sociedad civil en la denuncia y el control, y el fortalecimiento del sistema judicial y el derecho penal (OSCE, 2004).

⁷ En Colombia, Defensor del Pueblo.

En este marco de herramientas para mejorar la calidad de la democracia, el desempeño del Estado y en particular la integridad en el sector público, como se ha planteado, el propósito de este trabajo es estudiar particularmente las instituciones que se relacionan con la *accountability*⁸ democrática. La rendición de cuentas democrática consiste en contar con mecanismos efectivos para asegurar que las personas que detentan el poder público no abusen de éste y se mantengan dentro de la ley, defendiendo desde sus posiciones el interés general y respetando la voluntad de los ciudadanos en nombre de los cuales gobiernan.

Las teorías más recientes sobre control de la corrupción pública afirman que es necesario un arreglo institucional que combine rendición de cuentas de diversos tipos⁹. Por otra parte, los trabajos sobre corrupción y su prevención desde la perspectiva institucional convergen en la propuesta de construir estructuras institucionales (marcos de integridad, infraestructuras éticas o sistemas de integridad), que incluyen dentro de sus elementos la rendición de cuentas y le suman otros como la transparencia y la regulación de buena calidad.

b) Planteamiento Teórico

Como ya se ha mencionado, esta tesis se sitúa en el área temática de los estudios sobre la corrupción pública. Dentro de esta área, se adopta el enfoque institucionalista para analizar las respuestas a los problemas de corrupción pública, y en particular se estudian

⁸ Se puede traducir como control y como rendición de cuentas, se utiliza con frecuencia la palabra en inglés debido a la falta de un término en español que recoja esas dos dimensiones a la vez. En adelante se utilizará rendición de cuentas, a pesar de las limitaciones que tiene esta traducción. Por ejemplo, Schedler (2004) afirma que rendición de cuentas no tiene la connotación de obligatoriedad que tiene *accountability*. John Sudarsky inventó la palabra “acontabilidad” como traducción, pero por ahora no ha sido recogida por otros autores (Sudarsky, 2009).

⁹ Véase el capítulo 5.

los aspectos de estas respuestas que se refieren a la rendición de cuentas. En otras palabras, el tema de estudio concreto es el diseño institucional de rendición de cuentas, en cuanto a su capacidad para disminuir la corrupción.

La propuesta teórica de este trabajo da por bueno el supuesto, ampliamente defendido en la literatura especializada, según el cual las instituciones de rendición de cuentas son una parte fundamental del diseño institucional para controlar la corrupción pública. Desde este punto de partida, se abordará el estudio del caso de Colombia entre 1990 y 2010, para profundizar en este tema.

Para este caso, se demostrará que ha existido en Colombia una inversión de esfuerzos importante en estrategias anticorrupción, pero que esta no ha tenido resultados significativos que se correspondan con la magnitud de los esfuerzos gubernamentales realizados. Bajo esa constatación de una gran actividad con escasos resultados, se plantea como pregunta de investigación la siguiente: ¿Por qué el diseño institucional para reducir la corrupción en Colombia durante los últimos 20 años no ha sido efectivo?

La hipótesis que quiere responder a esta pregunta es que el diseño institucional anticorrupción en Colombia no ha desarrollado el componente de rendición de cuentas de manera adecuada ni suficiente, por lo cual no ha tenido resultados que se correspondan con los esfuerzos realizados por el gobierno entre 1990 y 2010.

Se demostrará que el arreglo de rendición de cuentas tiene unas fallas y se apoyará esta hipótesis en las teorías neoinstitucionalistas, construyendo una explicación de los mecanismos causales que conducen a una configuración determinada del fenómeno que se quiere estudiar (Hedström & Ylikoski, 2010).

Dentro del neoinstitucionalismo, hay varios elementos de interés que pueden explicar el fracaso de instituciones formales orientadas a objetivos sociales dados (en este caso, de instituciones para el control de la corrupción): los conceptos del institucionalismo histórico, tales como la dependencia de trayecto, las coyunturas críticas y el isomorfismo, y la importancia de las instituciones informales rivales y el efecto de desacople con las instituciones formales. Estos factores se inscriben, adicionalmente, en contextos de poder en los que los actores intentan cambiar elementos de las instituciones que no les convienen y mantener aquellos que les convienen (Thelen & Mahoney, 2010), aunque estos esfuerzos llevan solo a cambios graduales con consecuencias no siempre planeadas.

Se argumentará que en el caso de Colombia estos factores institucionales están presentes y explican por qué el diseño institucional de rendición de cuentas no ha sido exitoso y se mostrara cómo, por ende, los esfuerzos anticorrupción han estado mal enfocados y no han logrado modificar los resultados en materia de integridad.

c) Objetivos de investigación

- Describir los esfuerzos anticorrupción adelantados en Colombia entre 1990 y 2010
- Evaluar la efectividad de estos esfuerzos
- Describir, en particular, el diseño institucional de rendición de cuentas que es el resultado de esos esfuerzos, tal como se presenta al final del periodo de estudio
- Evaluar el diseño institucional de rendición de cuentas en Colombia
- Identificar y exponer las causas de los resultados descritos.

d) Metodología

El método elegido para esta tesis es el estudio de caso. Para demostrar la hipótesis y cumplir con los objetivos planteados se utilizarán tres tipos de evidencia (triangulación metodológica): en primer lugar, evidencia cualitativa proveniente de fuentes primarias, obtenida a través de entrevistas a expertos colombianos. En segundo lugar, evidencia cuantitativa de fuentes secundarias, principalmente de indicadores e índices internacionales sobre corrupción y rendición de cuentas obtenidos a través de encuestas estandarizadas. En tercer lugar, evidencia institucional de fuentes primarias (jurídicas) y secundarias (bibliografía especializada, informes de país de organismos internacionales).

La triangulación o combinación de fuentes y de tipos de datos (cualitativos y cuantitativos) permite reflejar los aspectos objetivos y subjetivos del fenómeno estudiado. En el análisis institucional, las normas formales constituyen la parte objetiva mientras que las interpretaciones sobre estas normas y su funcionamiento, así como las normas informales, constituyen la parte subjetiva e intersubjetiva.

Si bien se combinan entonces datos cualitativos y cuantitativos, el enfoque metodológico general es cualitativo, el cual se prefiere por la posibilidad de tener un diseño de investigación flexible y que está en constante evolución, la presentación de realidades múltiples, el rol del investigador como un instrumento de recolección de datos y el enfoque en las visiones de los participantes (Creswell, 2007). Este tipo de estudios, además, “reflejan la historia, cultura y experiencias personales del investigador” (Creswell, 2007, pág. 46).

Dentro de los métodos cualitativos, se prefiere el estudio de caso por su utilidad para entender en profundidad un fenómeno, para desarrollar teorías preliminares y para añadir a la variedad de las experiencias humanas. El caso puede ir del nivel más macro a un individuo particular. En este trabajo el caso es un Estado, es decir, se sitúa más próximo a lo macro, pero es un caso en tanto se maneja como un fenómeno para el cual se reporta solo una medida en cada variable pertinente (Gomm, Hammersley, & Foster, 2000).

Se elige como caso Colombia porque es un país interesante en términos del diseño institucional democrático y para el control de la corrupción en situaciones de retos para la gobernabilidad. En efecto, el conflicto armado interno que ha existido en Colombia desde hace más de 50 años ha tenido un impacto profundo en su sociedad, y a pesar de esto, las instituciones democráticas han sido progresivamente fortalecidas y han podido coexistir con ese contexto violento.

En particular, se han creado numerosas instituciones y mecanismos de rendición de cuentas, de control de la corrupción y de participación ciudadana¹⁰. Aunque sus resultados en las mediciones internacionales de corrupción están dentro del promedio de la región (Transparencia Internacional, 2010), en el exterior se percibe este país como un caso exitoso en temas de lucha contra la corrupción (p. ej. el Banco Mundial afirmaba que Colombia era el caso más esperanzador en la región para los tipos tradicionales de corrupción) (The World Bank, 2003). Simultáneamente, al interior existe una percepción contraria, con altos niveles de escepticismo y desconfianza de lo

¹⁰ Véase el cap. 3.

público, lo cual no es inusual en los estudios sobre corrupción¹¹, pero genera un panorama que es necesario explicar en detalle.

Para abordar este estudio de caso, la técnica elegida para recolección de la información primaria es la entrevista semiestructurada con preguntas abiertas, dirigida a expertos colombianos gubernamentales y no gubernamentales. Este grupo objetivo tiene información privilegiada y opiniones basadas en experiencias directas con el problema. Estas tienen la ventaja de permitir que con cada interlocutor el énfasis de las preguntas se haga en los temas en los cuales éste se siente más fuerte o de los cuales tiene mayor información. Las preguntas abiertas logran este mismo objetivo, que el entrevistado elabore sobre las respuestas libremente y dé así más información cualitativa de interés.

Las entrevistas a expertos o “informantes clave” fueron preferidas sobre entrevistas o encuestas a ciudadanos en general o a otro tipo de públicos, dado que estas otras ya son utilizadas en otro tipo de estudios sobre la corrupción y las instituciones y debido al interés de profundizar en el tema con un público más informado que el promedio, que conozca el diseño institucional colombiano y tenga criterios para analizar los temas del cuestionario, más allá de la opinión personal y el lugar común. Los informantes son representativos, no en el sentido estadístico, sino “en cuanto al conocimiento que comparten del problema que se estudia” (Bonilla & Rodríguez, 2005, pág. 70).

En efecto, no se pretendía que los entrevistados fueran una muestra representativa en ningún sentido, pero sí que reflejaran el punto de vista de diferentes organizaciones públicas y sociales relacionadas de alguna manera con el tema de la rendición de cuentas y el control de la corrupción. Así, se llevaron a cabo trece (13) entrevistas a expertos, de una lista de quince funcionarios públicos de niveles medio y alto de la rama

¹¹ Véase, por ejemplo, Costas-Pérez, Solé-Ollé, y Sorrib (2011) y Villoria y Jiménez (2012).

ejecutiva (nivel central), los organismos de control y la rama judicial, así como algunos expertos independientes (de la sociedad civil). En algunos casos fue necesario reemplazar algún nombre por otro, por motivos de disponibilidad para la entrevista, pero se logró incluir a las organizaciones de mayor interés para este estudio. Al llegar a 11 entrevistas se produjo saturación de la información (las respuestas empezaban a ser repetitivas) y por lo tanto se detuvieron en ese punto, siguiendo la recomendación de los manuales de metodología cualitativa:

“Cuando la información sobre un asunto importante empieza a ser reiterativa, es necesario suspender la indagación adicional del mismo para evitar datos en exceso, los cuales no aportan elementos analíticos reales y hacen más dispendioso el manejo de datos cualitativos que son de por sí voluminosos.” (Bonilla & Rodríguez, 2005, pág. 78).

No obstante, en la etapa de análisis se identificó la necesidad de hacer dos nuevas entrevistas para aclarar algunos temas que habían quedado poco cubiertos en las anteriores, de manera que en total se hicieron 13 entrevistas.

Los entrevistados fueron: cinco funcionarios del gobierno nacional (rama ejecutiva), todos ellos que ocupaban o habían ocupado cargos relacionados con los temas objeto de esta tesis y cuatro de ellos de niveles directivos; una persona de una entidad financiera descentralizada, que funciona con una lógica más cercana al sector privado; tres funcionarios de organismos de control; dos de la rama judicial, y dos directores de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con los temas de esta tesis¹². La lista completa está en el anexo 2. Se busca mantener cierto nivel de confidencialidad y se

¹² No se hicieron entrevistas a miembros de la rama legislativa, debido a las extremas dificultades de obtener citas con los congresistas.

aseguró a los entrevistados que solo se utilizarían estas entrevistas para fines académicos, por lo cual ese anexo es confidencial.

Las primeras 11 entrevistas se desarrollaron en el año 2010 y las dos últimas en el 2011. Los funcionarios de la Rama Ejecutiva entrevistados trabajaron principalmente en los gobiernos de Alvaro Uribe y de Juan Manuel Santos; algunos tienen un largo recorrido en el sector público que cruza varios gobiernos. Si bien el marco temporal de la tesis es de 20 años (1990 a 2010), el objetivo de las entrevistas era comprender el diseño institucional existente a finales de este periodo, en 2010, pues la información sobre su desarrollo histórico se obtuvo de fuentes secundarias donde está bien documentado y el interés principal era evaluar los resultados de este transcurso institucional en el momento presente.

Para el diseño de las entrevistas se utilizó la propuesta de Bovens et al. (2008) como guía. Este diseño se incluye en el anexo 3. El propósito es analizar el marco institucional de Colombia en cuanto a rendición de cuentas y control de la corrupción, identificar fortalezas y debilidades de éste y explorar la hipótesis de la sobrecarga de controles. Adicionalmente, se introdujo en algunas entrevistas una pregunta sobre la percepción de la corrupción en el país, la cual arrojó también resultados interesantes.

Se debe señalar que este temario es relativamente largo, pero dado que se trata de una guía, no todas las preguntas se hicieron a todos los entrevistados (la duración de las entrevistas fue de 20 minutos en promedio). En cada caso, la entrevista se centró en aproximadamente dos de los cuatro temas, dando un trato marginal a los otros dos, según el perfil de la persona que estuviera informando, sus conocimientos y disposición hacia unos temas u otros. Sin embargo, al final se cuenta con suficientes respuestas sobre todos los temas para hacer un análisis relevante y revelador sobre el problema.

La transcripción de las entrevistas se encuentra en el anexo 4. La información obtenida se procesó con el programa Atlas.ti, de procesamiento de información cualitativa. Esto permitió codificar los temas y hacer un análisis por categorías que facilitó el uso de la información en la redacción de este informe.

La información cuantitativa, de encuestas e indicadores internacionales de corrupción y de rendición de cuentas se trabajó para todos los años en que se encontraba disponible; en la mayoría de los casos estos datos existen desde mediados de los años 90, así que se tiene al menos una parte del periodo de estudio cubierta por estos. A principios del periodo (1990-1995) no hay prácticamente ningún indicador, esta falencia se cubre con información cualitativa de fuentes secundarias. Los datos cuantitativos se utilizan con fines descriptivos y su principal interés es mostrar la evolución de indicadores para el caso colombiano a lo largo del tiempo.

Por último, la evidencia institucional se utiliza para complementar estas fuentes, y se toma de informes de país elaborados por organismos internacionales (ONU, OEA), de bibliografía especializada sobre corrupción y rendición de cuentas en Colombia, ONG nacionales e internacionales y fuentes jurídicas colombianas. Se usan principalmente para la descripción del diseño institucional colombiano.

Con los tres tipos de evidencia se hace una triangulación que permite obtener conclusiones sobre la pregunta de investigación, como se verá en la segunda parte, en la que se desarrolla el estudio de caso.

e) Desarrollo

La estructura del documento es la siguiente. En la Parte I (caps. 1-5) se encuentra el marco teórico, con un desarrollo de las teorías, conceptos y enfoques de referencia para

analizar la corrupción. Se examinan detenidamente las definiciones y explicaciones que se han planteado en la literatura sobre el fenómeno de la corrupción, y las posibles formas de mejorar la integridad en el sector público.

En la Parte II (caps. 6 al 10) se introduce al lector en el contexto del caso de estudio, Colombia, se analiza la información cuantitativa existente sobre la corrupción en el país para mostrar la trayectoria de los niveles de corrupción, y se presenta el diseño institucional de este en cuanto a integridad. Se hace una valoración cuantitativa de este diseño institucional, combinando dos modelos disponibles en la literatura, y finalmente, se explica la evidencia que apoya la hipótesis, con algunas explicaciones desde la perspectiva institucionalista que permiten construir una cadena de mecanismos causales. En la última sección se recogen las conclusiones de la tesis a la luz de todo lo anterior.

Parte I. Marco teórico

Esta sección comienza con un análisis de la democracia como régimen de referencia desde el que definir los déficits institucionales y éticos que expresa la corrupción. Es obvio que puede haber corrupción en un régimen autoritario o totalitario, pero el planteamiento propuesto es que en un régimen autoritario lo que es corrupto es el propio régimen.

Posteriormente, se procura realizar una definición de la corrupción que sirva a los fines de este texto y se analizan las variables que podrían explicarla. Finalmente, se da una explicación del enfoque teórico y epistemológico que se asume en el texto y desde el cual se construirá la tesis postulada. Este enfoque es el del institucionalismo y dentro del mismo se ha optado por elaborar una combinación de diferentes aportaciones teóricas para configurar una propuesta que, evitando contradicciones internas, esté suficientemente compensada.

Capítulo 1. Calidad de la democracia

Tal como se ha expuesto en la justificación, el interés por el tema de rendición de cuentas y el control de la corrupción se basa en una preocupación subyacente por la calidad de la democracia, en particular para el caso de Colombia. En efecto, mucho se ha estudiado sobre la forma en que los países llegan a ser democráticos y sobre los casos que entran en la lista de democráticos y los que no.

Sin embargo, en la medida en que se esté de acuerdo en que la democracia es el menos malo de los sistemas de gobierno que se ha inventado hasta ahora¹³, resulta importante estudiar las características que contribuyen no solamente a llegar a ser democráticos, sino a fortalecer y perfeccionar las instituciones democráticas cada vez más. Para autores como Dahl (1998), la democracia como tal es un ideal inalcanzable, pero las poliarquías del mundo real se pueden acercar cada vez más a ese ideal y es normativamente deseable que así lo hagan.

Sobre las razones por las cuales la democracia es moralmente superior a otras formas de gobierno, Habermas ha dado los siguientes argumentos: el primero, de origen kantiano, es que la democracia permite que los ciudadanos obedezcan y “vinculen su voluntad única y exclusivamente a aquellas leyes que ellos se han dado a sí mismos, como resultado de una voluntad común formada en un proceso discursivo” (Habermas, 2004)¹⁴. El segundo es que la democracia está basada por definición en una constitución basada en los derechos humanos y que estos son la fundamentación última de cualquier ética pública (Habermas, 1996).

A partir de esta consideración de tipo normativo sobre la deseabilidad de la democracia, la pregunta por la calidad refleja una visión más ambiciosa de la democracia que las anteriores y pretende examinar la medida en que los países que han logrado alcanzar la cota mínima de la democracia avanzan a lo largo de un continuo hacia una democracia de mayor calidad, aunque por supuesto no alcancen nunca el ideal de la democracia perfecta.

¹³ Frase de Winston Churchill: “Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time.” (discurso en la Cámara de los Comunes el 11 de noviembre de 1947).

¹⁴ Ver también Habermas (1996; 1999) y Rawls (1995).

Antes se consideraba a la democracia un estado absoluto, asunto de ser o no ser democrático, desde un punto de vista predominantemente procedimental. Más adelante, con el cambio en los regímenes comunistas y el fin de muchas dictaduras en América Latina, se empezó a estudiar cómo los países hacían una transición desde el autoritarismo hacia la democracia –lo que se ha denominado humorísticamente “transitología” (O'Donnell, Schmitter, & Whitehead, 1989).

Posteriormente, algunos autores estudiaron también cómo esos nuevos regímenes democráticos se consolidaban (o no) (Linz & Stepan, 1996). Finalmente, muchos autores reconocen que, dado que el número de países democráticos ha aumentado progresivamente en los últimos 100 años¹⁵ resulta más importante entender qué diferencias hay entre ellos y estudiar grados y matices dentro de la forma en que funcionan las instituciones democráticas en cada uno de ellos, así como estudiar los cambios en un mismo régimen a lo largo del tiempo; en los términos de moda, estudiar la *calidad* de la democracia.

a) ¿Qué se entiende por democracia hoy?

Para introducir el marco normativo, es necesario dedicar un momento a examinar brevemente las definiciones más comunes de la palabra democracia, pues es un concepto que se presta fácilmente a discusión. Para empezar, se debe anotar que la democracia se refiere a un tipo de régimen político en el marco de los Estados

¹⁵ Sin embargo, todavía no son la mayoría. Según el índice de democracia del Economist Intelligence Unit, solo 26 países eran totalmente democráticos en 2010 y otros 53 eran democracias con fallos. Entre los dos suman 47,3% de los países del mundo (excluyendo microestados) y el 49,5% de la población del mundo. Los otros países son regímenes híbridos o autoritarios (Economist Intelligence Unit, 2010).

modernos, que involucra instituciones y prácticas políticas únicas y diferentes de cualquier otro diseño existente en la historia.

A grandes rasgos se pueden señalar cuatro tipos de definiciones, que engloban la mayoría de las aceptadas por la literatura especializada:

1. Definición constitucional: la democracia es un tipo de arreglo jurídico sobre cierto tipo de actividades políticas (es democrático aquel país que cuenta con una constitución que lo declara como tal).
2. Definición sustantiva: la democracia es el sistema que tiene como resultado la mejoría de las condiciones de vida y políticas de los ciudadanos (derechos humanos, bienestar, equidad) (Sen, 2000).
3. Definición procedimental: es democrático todo país en el que se realicen ciertas prácticas políticas, en particular elecciones periódicas que causen cambios políticos reales (en las posiciones de poder) (à la Schumpeter (1976)).
4. Definición basada en procesos: la clásica definición de la poliarquía de Dahl, según la cual la democracia implica la realización permanente de cierto tipo de procesos políticos que le permitan a los ciudadanos participar constantemente en la toma de decisiones y le exijan al gobierno responder a sus demandas y expectativas.

Tilly (2007), quien propone esta acertada categorización, considera que el último tipo de definiciones es el más adecuado, pues la democracia no consiste únicamente en la existencia de elecciones esporádicas o declaraciones constitucionales, y no puede definirse tampoco únicamente a partir de sus resultados, sino que consiste principalmente en instituciones que enmarcan procesos permanentes y en un tipo particular de relación entre el Estado y los ciudadanos sostenido a lo largo del tiempo.

Bajo la defensa de una definición solamente electoral de la democracia se han protegido regímenes muy poco democráticos y se han escudado incluso regímenes autoritarios para mantener algún nivel de legitimidad internacional, con la realización de simulacros de elecciones.

En el otro extremo, un régimen puede ser relativamente democrático pero tener muy baja capacidad y escasos recursos, por lo cual medirlo con el rasero de los resultados puede resultar injusto e incluso frustrante para los demócratas que hayan apoyado los procesos de apertura política y sostengan las instituciones democráticas en funcionamiento a pesar de las dificultades.

Las características definitorias de una democracia, en el sentido de procesos que se adoptará acá, son dos: la existencia de debate público y competencia política, y el derecho de todos los adultos a participar en las elecciones, en el debate público y en el gobierno (participación inclusiva). A partir de estos elementos, son condiciones necesarias para la democracia la existencia de participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control de la agenda e inclusión de los adultos (Dahl, 1998; Dahl, 1971).

Sin embargo, Tilly señala algunas diferencias con Dahl, en la medida en que no le interesa establecer si un país es democrático o no democrático, sino mirar el grado de democratización y la forma en que cada país aumenta o disminuye dicho grado a lo largo de la historia. La democracia, para Tilly, se caracteriza por cuatro aspectos o condiciones de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos: amplitud (porcentaje de la población que tiene derechos de ciudadanía), igualdad (entre todos los ciudadanos, independientemente de las categorías a las que pertenezcan), protección (contra la

arbitrariedad del Estado) y consulta mutuamente vinculante (obligaciones mutuas entre el Estado y los ciudadanos de respetar sus acuerdos mutuos) (Tilly, 2007).

Adicionalmente, haciendo eco de lo ya dicho, Tilly diferencia entre el grado de democratización y la capacidad del Estado, lo cual resulta muy útil para separar la presente discusión sobre la calidad de la democracia sobre otras consideraciones de calidad de las instituciones públicas basadas en el desempeño (*performance*) o en la gobernabilidad. Adicionalmente, como lo señalan algunos autores, el desempeño de las acciones estatales es difícil de medir y las mediciones existentes son altamente polémicas, de manera que es más factible estudiar la democracia y las percepciones subjetivas sobre la misma que internarse en la discusión sobre el *performance* (Pharr & Putnam, 2000).

No se desconoce la importancia de la gobernabilidad y el buen desempeño del Estado; en particular, estos dos aspectos son relevantes para examinar la capacidad de controlar la corrupción y hacer que los ciudadanos y los funcionarios públicos cumplan con las normas, pero al poner el énfasis en la calidad de la democracia se adopta una perspectiva diferente, centrada en los ciudadanos y sus derechos y no en el Estado y su capacidad de coerción.

Con algunas características de la definición de democracia en mente, cabe añadir que la democracia moderna se alimenta de varias tradiciones de pensamiento, aunque las modifica y las combina de una forma original y también problemática. Por un lado, se apropia de las ideas griegas de la polis, en particular los conceptos de *isegoría* (igualdad de todos los ciudadanos para participar en el debate público) e *isonomía* (igualdad ante la ley) (Roiz, 2003; Dahl, 1989).

Por otro lado, combina estas con la tradición republicana (de Aristóteles a Maquiavelo a Thomas Jefferson), la cual aunque compuesta en sí misma de elementos muy heterogéneos (las ciudades estado italianas, la Revolución Francesa, vertientes aristocráticas e igualitarias, etc.) tiene como puntos en común, en palabras de Vargas Machuca “una concepción de la libertad en contraposición a la tiranía, la convicción de la preeminencia de la comunidad política acompañada de una dignificación de la actividad política y, por supuesto, la postulación de virtud civil para el florecimiento personal el buen funcionamiento de la vida colectiva” (Vargas-Machuca, 2006, pág. 70).

Los últimos dos elementos que alimentan la democracia moderna son las instituciones representativas (que tienen sus propios problemas en cuanto a la agregación de intereses y preferencias muy variadas sobre múltiples temas y a las decisiones por mayoría, que puede dejar desprotegidas a las minorías (Maíz, 2006)) y el principio de igualdad política, que se diferencia de la *isegoría* en que es mucho más incluyente y se extiende a casi todos los habitantes del territorio (Dahl, 1989).

Esta particular mezcla de los cuatro componentes resulta en algunas contradicciones, como la variante aristocrática del republicanismo que contradice el principio de igualdad política o el conflicto entre las instituciones representativas y la *isegoría*.

Sin embargo, las instituciones democráticas actuales (elecciones, partidos políticos, parlamentos, balance de poderes, constituciones y derechos humanos, entre otras) logran en mayor o menor medida establecer un balance entre todos estos elementos de las diferentes tradiciones. Las corrientes actuales que se preocupan por estudiar la calidad de la democracia buscan responder a la pregunta de cuál es el mejor balance posible y cómo se concreta tal balance en cada régimen democrático.

b) Una buena democracia

Esta preocupación surgió en parte a raíz de la constatación de los bajos niveles de legitimidad y de confianza en la democracia entre los ciudadanos de los países con historias más largas de democratización. Este desprestigio, unido a una preocupación creciente por los defectos y problemas de los sistemas democráticos (O'Donnell, 1992; Vargas-Machuca, 2006; Pharr & Putnam, 2000) es uno de los factores que ha llevado a diferentes autores a preocuparse desde los años noventa por la calidad y la profundización de la democracia, no simplemente con estar o no estar en la categoría “democrático”.

El *Journal of Democracy* dedicó una edición en 2004 (vol. 15 núm. 4) a este tema, y encargó a cinco académicos la redacción de ensayos sobre algunos de los aspectos más importantes que tendría la calidad de la democracia. El concepto de calidad tiene tres dimensiones: los procedimientos, los contenidos y los resultados (Diamond & Morlino, 2004). Para los diferentes autores, hay al menos ocho componentes que debe tener una democracia para que su calidad sea alta en alguna de estas dimensiones:

- La *accountability*¹⁶ vertical, o rendición de cuentas tradicional, en la cual los ciudadanos controlan y pueden sancionar a los gobernantes ya sea a través del voto o de mecanismos más directos (revocatoria del mandato, etc.) (Schmitter, 2004)¹⁷.
- La *rendición de cuentas* horizontal, que se refiere al balance de poderes entre las ramas del Estado pero también a la existencia de agencias autónomas de control,

¹⁶ Involucra rendición de cuentas de los gobernantes y control de los ciudadanos sobre los políticos.

¹⁷ Este tema y el siguiente se tratarán extensamente más adelante en este capítulo.

que impidan que alguna organización pública abuse de su autoridad o se desvíe de su propósito. Las cortes y los organismos de control son ejemplos de este tipo de rendición de cuentas (O'Donnell, 2004).

- El imperio de la ley o Estado de derecho: la existencia de una constitución y leyes escritas que se hagan cumplir para todos por igual sin privilegios ni impunidad asegura que la igualdad democrática sea una realidad y da garantías contra una tiranía de la mayoría.
- La libertad y la igualdad: estos clásicos principios de la democracia y el liberalismo político siguen siendo ideales sin alcanzar plenamente, por lo cual es factible aumentarlos cada vez más, dar más libertades y derechos a todos por igual y ampliar la igualdad de oportunidades de participación y decisión de los ciudadanos¹⁸.
- La capacidad y voluntad de respuesta (*responsiveness*) de los gobernantes a las demandas de los gobernados. Para que la democracia sea realmente el gobierno del pueblo, es necesario que los gobernantes consideren los intereses y preferencias de los ciudadanos, es decir, que estos los puedan expresar y que los vean aplicados a las políticas públicas.
- La competencia, que para Dahl es uno de los requisitos mínimos de la democracia, podría ser también un parámetro para medir su grado de desarrollo, pues después de un umbral mínimo de competencia política se pueden observar diferentes niveles de la misma.
- La participación, el segundo criterio de Dahl, también puede ser cuestión de grados, y por supuesto cuando todos los adultos (y algunos dicen hoy que

¹⁸ Freedom House identifica 89 países del mundo que son considerados libres de acuerdo con una serie de libertades y derechos civiles y políticos que se deberían reconocer a todos los individuos (Freedom House, 2011).

también los niños) residentes en un país puedan participar de las decisiones públicas, el grado de democracia es mayor. Inclusive, en esta línea se sitúa una postura muy debatida, que defiende el giro hacia una democracia más participativa o una democracia “fuerte” (Barber, 2004) e incluso, para algunos, a una democracia directa.

A estos criterios principales se puede agregar otros que se refieren a una mayor calidad de la democracia, defendidos por diferentes autores:

La efectividad de la representación es un problema sin resolver (Diamond & Morlino, 2004), pues ya se ha mencionado que la agregación de intereses, la consideración de todos los tipos de intereses que pueden sostener los ciudadanos de Estados pluralistas y la toma de decisiones mayoritarias que no afecten indebidamente a las minorías son por supuesto uno de los retos más grandes de las democracias contemporáneas.

La transparencia y la ausencia de corrupción serían otra de las características en las que se diferencian los regímenes democráticos entre sí. Incluso algunos que se desempeñan muy bien en todas las otras dimensiones, dejan mucho que desear en términos de corrupción y abuso de posiciones de poder, de manipulación y de acceso de los ciudadanos a la información pública (Villoria & Jiménez, 2012)¹⁹.

Finalmente, se dedicará alguna atención a un aspecto de la calidad democrática que ha sido polémico pero de mucha influencia en la teoría política reciente, a saber, la ampliación de los espacios y de la calidad de la deliberación pública, o la “democracia deliberativa”.

¹⁹ El tema de la corrupción constituye el marco conceptual que se desarrolla en la segunda parte de este capítulo.

Jürgen Habermas se muestra partidario de una visión deliberativa de la democracia, que relaciona la legitimación con las expectativas de calidad de los resultados de un proceso político deliberativo (Habermas, 1987). La definición de política deliberativa es un procedimiento ideal de toma de decisiones mediante el razonamiento, la argumentación y la participación pública inclusiva, sin coerción. Los acuerdos son por mayoría, pero en los temas de equidad, por consenso para no perjudicar a los que están ya en desventaja.

Por su parte, James Fishkin (1995) contempla la deliberación como una de las tres condiciones para que exista democracia; las otras dos son la igualdad política y la no tiranía. La deliberación es un requisito para la calidad de la democracia, pues es mejor un voto que ha sido sopesado y discutido que uno que no lo ha sido (impulsivo, irreflexivo). El ideal de la deliberación no es sólo discutir, sino considerar el valor de los argumentos de los demás y estar dispuesto a cambiar de punto de vista como consecuencia del debate. Implica sin embargo que no haya grandes diferencias en cuanto a los argumentos, las oportunidades, el conocimiento ni la capacidad de los participantes, lo cual por supuesto no se cumple del todo en las situaciones fácticas. Tampoco funciona a gran escala por los costos y el número de actores y preferencias involucrados (Fishkin, 1995).

Esto se relaciona con la defensa de la tradición republicana (Maíz, 2006; Rosales, 1998; Habermas, 2004). En este enfoque, para mejorar la calidad de la democracia se debe mejorar la representación política a través de mayor transparencia y mayor posibilidad de control, pero se debe dar al mismo tiempo un aumento de la participación y la deliberación, y agregar un componente de democracia asociativa entendida como fortalecimiento de la ciudadanía (o sociedad civil). Es la vía de una mayor responsabilización de los ciudadanos por los resultados de la toma de decisiones

políticas y de un patriotismo que sea a la vez cívico en el sentido de Habermas, y centrado en una identidad concreta que le dé mayor fuerza identitaria (Vargas-Machuca, 2006).

Para terminar, si bien se ha optado por una definición de la democracia basada en procesos políticos constantes, quienes defienden la visión sustantiva o basada en los resultados de la democracia tienen algunos puntos a su favor y han logrado insertar sus preocupaciones en el debate. Es cierto que la democracia plena es un ideal, y parte de ese ideal debería incluir el que los regímenes democráticos se acerquen más a la obtención de resultados sociales deseables para los ciudadanos que otros regímenes alternativos.

Así, una de las visiones de una democracia de buena calidad (si bien ha sido criticada pues se refiere a temas que van más allá de la democracia) se centra en los indicadores sociales y económicos, en el bienestar y la equidad de los ciudadanos. En el fondo, la igualdad política y la participación incluyente requieren que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de educarse y de dedicar tiempo a reflexionar sobre los temas políticos, y las grandes desigualdades materiales impiden que los ciudadanos menos favorecidos tengan los conocimientos y las condiciones para tener una opinión informada y una participación activa, y los hace además más vulnerables a la manipulación.

Si bien todos estos aspectos de la calidad de la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente, los que interesan especialmente para los propósitos de este trabajo son los diferentes tipos de rendición de cuentas. Se dedicará la siguiente sección a examinar detenidamente la literatura al respecto.

Capítulo 2. Rendición de cuentas

Uno de los componentes fundamentales de una democracia y un gobierno de buena calidad es la rendición de cuentas. La rendición de cuentas (*accountability*) es la relación que existe entre un actor que delega en otro alguna tarea y este otro que tiene la obligación de darle explicaciones sobre sus acciones. En el contexto de la democracia, la rendición de cuentas es una relación que involucra los conceptos de control sobre el Estado y el gobierno, de responsabilidad política y de capacidad de dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos (Schedler, 2004).

La rendición de cuentas tiene tres aspectos: *answerability*, o informar públicamente de las acciones y explicarlas, *enforcement*, la capacidad de imponer sanciones a los que no hayan cumplido su deber y receptividad a las solicitudes y expectativas de los ciudadanos. Además, existe rendición de cuentas centrada en dos aspectos diferentes: legal, que se refiere a la posibilidad de prevenir y castigar acciones ilegales, y de desempeño, que está orientada a controlar la ejecución de los compromisos del gobierno o las funciones del cargo público (The World Bank, 2004).

En primer lugar, se planteará la visión más tradicional de la rendición de cuentas a través de las elecciones, en sus versiones más tempranas y también en las revisiones recientes que se han hecho desde la ciencia política. Esta primera visión es la que se ha denominado rendición de cuentas vertical (O'Donnell, *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*, 2004).

En segundo lugar, se explicará la crítica que hace O'Donnell a esa corriente y su propuesta de una *rendición de cuentas* horizontal como complemento de la vertical, relacionada con el concepto anglosajón de *checks and balances* (frenos y contrapesos).

Finalmente, se introducirán las propuestas más recientes sobre el tema, que, siguiendo la línea de O'Donnell, proponen ampliar la idea de rendición de cuentas aún más, dado que los modelos vertical y horizontal siguen pareciendo insuficientes para algunos propósitos. Dentro de estas se incluye la rendición de cuentas social, bastante relevante en la actualidad.

a) Rendición de cuentas vertical (electoral)

La preocupación por la rendición de cuentas aparece por primera vez en el S. XIX, en los Estados Unidos, durante los debates entre los federalistas y antifederalistas que discuten el modelo de nación. Craig Borowiak examina las diferencias entre las dos posiciones con respecto al papel de la rendición de cuentas en la democracia (Borowiak, 2007). Sin embargo hay varios aspectos en que todos coinciden, y éstos serán el punto de partida para las conceptualizaciones que hará después la ciencia política.

Para los “padres fundadores” de la democracia norteamericana, la rendición de cuentas democrática es ante todo un mecanismo para evitar los abusos de poder, y es también una fuente -aunque no la única- de legitimidad política. Las elecciones son suficientes para generar rendición de cuentas, en la medida en que autorizan a los gobernantes a actuar en nombre de los ciudadanos, y los sancionan (no reeligiéndolos) en caso de no hacerlo adecuadamente, lo que crea una relación de dependencia.

En palabras de Borowiak, “La dependencia así producida, junto con un sistema bien diseñado de chequeos y contrapesos, permitiría un gobierno seguro sin amenazar las competencias del gobierno”²⁰ (Borowiak, 2007, pág. 1004). Los antifederalistas critican

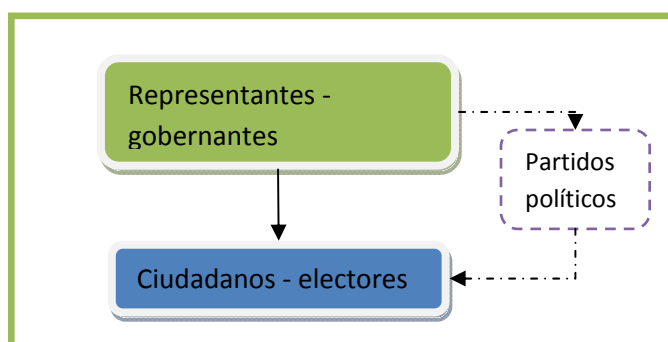
²⁰ En el original: “The dependence so produced, along with a well-designed system of checks and balances, would allow for safe government without jeopardizing government competencies”. Traducción de la autora.

el diseño institucional resultante, porque no encuentran suficiente control de la responsabilidad y respuesta en este mecanismo, y observan un riesgo de producción de élites debido a la distancia entre gobernantes y ciudadanos que piden los federalistas. A pesar de esto, este es el modelo que prima y la base para las elaboraciones teóricas sobre la rendición de cuentas electoral de ahí en adelante.

Por su parte, la teoría económica reduce la rendición de cuentas a un modelo de agente – principal, donde los gobernantes electos son el agente que actúa en nombre de los ciudadanos y de acuerdo con sus intereses o preferencias, pero a la vez son actores racionales que persiguen su propio interés, de modo que las elecciones sirven para sancionarlos si se desvían de su labor de representación, privándolos del cargo, y en esa medida la perspectiva de someterse a elecciones sirve, *a priori*, como incentivo para mantenerse en línea con sus electores.

Este modelo puede resultar útil en los estudios de administración, o como ha señalado Rubinstein, en las situaciones en que el principal tiene mayor poder que el agente y, por ende, una real capacidad de sanción (Rubenstein, 2007). Sin embargo, los supuestos de esta aproximación simplifican demasiado el mecanismo de representación política, en donde el principal tiene en la práctica menor poder que el agente, así como la naturaleza de los actores (en cuanto a sus preferencias, motivaciones y racionalidad).

Figura 1.1. Rendición de cuentas electoral.



Fuente: elaboración propia

Una de las principales críticas a la rendición de cuentas electoral se encuentra en el libro de Stokes, Przeworski y Manin (1999) que pretende introducir una mayor complejidad en la explicación de la forma en que las elecciones producen rendición de cuentas.

Los colaboradores de este libro entienden también la rendición de cuentas como rendición de cuentas de los gobernantes electos a los votantes, a través de las elecciones. La vinculan con la capacidad de respuesta de los representantes a los ciudadanos, y con los debates sobre la representatividad y las instituciones electorales. Sin embargo, señalan los problemas de asumir que las elecciones por sí mismas producen una rendición de cuentas adecuada.

Entre los aportes más importantes de ese trabajo se encuentran las siguientes conclusiones:

La crítica principal a la rendición de cuentas electoral es la que hace James Fearon. Para él, es erróneo asumir que las elecciones son un mecanismo de sanción, y en esa medida, de control al comportamiento de los políticos. Según su estudio, los electores no votan para castigar a los políticos, sino para elegir entre diferentes tipos de políticos el que les parece que se va a desempeñar mejor en el futuro (Fearon, 1999).

Para que la rendición de cuentas electoral cumpliera su función, se requerirían unas condiciones que no se presentan en la práctica. En primer lugar, la posibilidad de reelección, que no existe en todos los casos ni para todos los cargos. En segundo lugar, una información completa para los ciudadanos sobre el comportamiento de los gobiernos y una información clara para los gobiernos sobre las preferencias de los

ciudadanos, así como la aplicación del voto como sanción del comportamiento pasado y no simplemente como selección hacia el futuro.

La conclusión de Fearon es matizada pues admite que en algunos casos la selección entre políticos utiliza información de su comportamiento pasado, y en esa medida hay algún papel de la sanción, aunque menor y más complejo del que se asume en la literatura. Las elecciones no funcionan entonces como un mecanismo de sanción puro, sino como una mezcla entre selección de tipos y sanción. Esto indica que es erróneo confiar en las elecciones como única o suficiente forma de rendición de cuentas.

Con respecto al modelo de rendición de cuentas vertical presente en la relación agente – principal, Elster señala que hay tres ámbitos en los que una democracia requiere de la rendición de cuentas que éste presupone, a saber, entre el gobierno y los ciudadanos, entre el gobierno y el parlamento, y entre la burocracia y el gobierno (Elster, 1999).

Los mecanismos de rendición de cuentas serán diferentes para cada una de estas relaciones, y las elecciones sólo sirven para la primera (gobierno – ciudadanos). Por supuesto la segunda (gobierno – parlamento) se aplica sólo a sistemas parlamentarios en los que el gobierno actúa en nombre del parlamento, y el control aquí varía según el caso. En la tercera (burocracia – gobierno), se introduce uno de los temas que serán más importantes para el tema de este trabajo, a saber, que en toda democracia hay una buena parte de las decisiones y acciones que no están sujetas al control electoral, y son las que realizan los funcionarios públicos no electos o la burocracia. Se asume que el gobierno electo controla a los funcionarios, de manera que los ciudadanos podrían castigar al gobierno por no sancionar a los funcionarios que no actúen en pro del interés público, pero este ya sería un control muy indirecto y probablemente muy poco efectivo.

El elemento que interesa destacar acá, para los propósitos de este trabajo, es que hay una diferencia conceptual fundamental entre las teorías que se ocupan de la rendición de cuentas de los políticos electos (gobiernos y parlamentos), y las que se ocupan de la rendición de cuentas de los funcionarios, tanto hacia sus jefes (que no se diferencian de las teorías de la administración privada) como hacia los ciudadanos. Esta última relación es la que se ha descuidado más en este tipo de literatura y la que no se resuelve satisfactoriamente con el modelo de rendición de cuentas vertical.

Volviendo a la rendición de cuentas electoral, también Maravall encuentra problemas en el modelo agente – principal aplicado al gobierno y los ciudadanos, ya que no resulta fácil establecer relaciones causales entre las acciones del gobierno y los resultados palpables que perciben los ciudadanos. La existencia de factores externos o contingencias que afectan los resultados distorsionan la evaluación de la acción de un gobierno y los ciudadanos no tienen información suficiente sobre el desempeño de los representantes para premiar o castigarlos (Maravall, 1999).

Por otra parte, en su artículo, Ferejohn encuentra tres obstáculos al funcionamiento de la rendición de cuentas electoral (Ferejohn, 1999). Estos son: el voto mayoritario que deja sin representar a las minorías, el carácter esporádico de las elecciones que permite agregar muchas acciones diferentes en un solo paquete, y la asimetría de información entre los ciudadanos y los gobernantes.

Con respecto al segundo problema, Ferejohn, al igual que Fearon, señala que cuando los ciudadanos votan, no lo hacen únicamente, ni siquiera principalmente, para sancionar al gobierno saliente. Con una herramienta muy limitada, un solo voto, los ciudadanos intentan expresar mucha información sobre sus percepciones de los candidatos, su aprobación de las propuestas que presentan en diferentes ámbitos, y eventualmente su

comportamiento pasado en todas las áreas de gobierno, de forma que el buen desempeño en la mayoría de los temas puede ser opacado por el mal desempeño en un solo asunto de especial interés, o viceversa.

El tercer problema se refiere a la posibilidad que tiene el gobierno de ocultar información sobre su mal desempeño o desviar la atención de los ciudadanos hacia las áreas en que se atiene a sus intereses, es decir, de manipular. Sobre este asunto escribe José María Maravall su artículo ya citado, constatando que las políticas muchas veces no responden a las preferencias de los ciudadanos y los gobiernos sobreviven (son reelectos) a pesar de eso, pues pueden manipular a la opinión pública para que los siga apoyando independiente de los resultados (Maravall, 1999).

En otro artículo, Maravall critica con mayor fuerza la idea de que el voto produce legitimidad y castiga a los gobiernos anteriores que no cumplen sus promesas (Maravall, 2006). Al votar, las personas no tienen suficiente información para castigar al gobierno anterior por su comportamiento. Su estudio señala que los políticos suelen ser castigados por sus rivales dentro de su propio partido con mayor frecuencia que por los votantes. Su conclusión es que debido a la información imperfecta las elecciones no conducen a la representatividad (Maravall, 2003; Maravall, 2006).

En los problemas de información y sanción también juegan un papel los medios de comunicación, la oposición y los partidos, los cuales no se suelen tener en cuenta al entender las elecciones como rendición de cuentas. Para mayor demostración, Cheibub y Przeworski concluyen con una prueba estadística muy sólida que los gobiernos no son “accountable” en relación con su desempeño económico pues su permanencia en el poder no se correlaciona con éste (Cheibub & Przeworski, 1999).

Así, la mayoría de autores de este libro coinciden en que uno de los principales problemas del modelo de rendición de cuentas vertical es la información imperfecta. En palabras de Cheibub y Przeworski “Los gobiernos rinden cuentas si los ciudadanos pueden discernir si los gobiernos están actuando en su mejor interés y sancionarlos adecuadamente”²¹ (Cheibub & Przeworski, 1999, pág. 225). El problema es ese “pero”, el supuesto de unos ciudadanos informados y capaces de discernir y de orientar su voto a sancionar no siempre se cumple.

A pesar de haber desarmado el modelo anterior de rendición de cuentas vertical, este trabajo se mantiene en sus conclusiones dentro del mismo, afirmando que a pesar de no ser tan sólida, la rendición de cuentas de los gobiernos a través de elecciones sigue siendo el método principal de control en una democracia. Si se observa, con la excepción del aporte de Elster (1999), los autores de esta corriente se mantienen dentro de una concepción de la rendición de cuentas vinculada al desempeño de los gobiernos y a su capacidad de representación. Más adelante se verán otras dimensiones de la rendición de cuentas que abordan otros problemas adicionales.

A manera de resumen, el Banco Mundial identifica los siguientes fallos fundamentales en la aplicación de la idea de controlar a través de las elecciones:

- Sólo controlan a funcionarios electos pero no a la mayoría de los funcionarios públicos (burócratas)
- Son separadas en el tiempo y envían demasiados mensajes en un solo gesto, no queda claro si están castigando, aceptando promesas, transmitiendo intereses, etc. La rendición de cuentas se diluye. Se premia a los que son mejores en hacer

²¹ T. de la a. En el original: “Governments are ‘accountable’ if citizens can discern whether governments are acting in their best interest and sanction them appropriately”.

promesas y no a los que tienen intereses públicos (citando a Stokes, Przeworski, y Manin, 1999).

- Los políticos son elegidos por pequeños grupos, lo que favorece el clientelismo y la captura del Estado.
- Adicionalmente, muchas veces hay problemas coyunturales como debilidad de las instituciones electorales, de los partidos, poco capital social, que reducen el efecto de las elecciones como mecanismo de control (The World Bank, 2004).

b) Rendición de cuentas horizontal

A pesar del desarrollo de una teoría cada vez más fuerte sobre la rendición de cuentas vertical, por las razones ya mencionadas, para autores como Guillermo O'Donnell ésta todavía no es suficiente para garantizar que no se cometan abusos de poder. En “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, este autor propone un nuevo concepto para complementar la rendición de cuentas electoral, y lo llama accountability horizontal (AH) (O'Donnell, 2004).

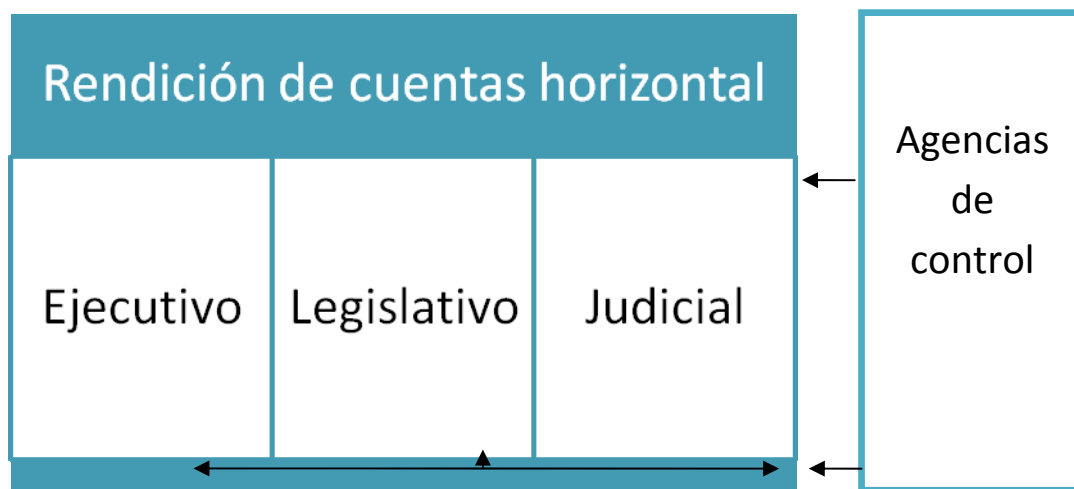
La define como el control mutuo entre diferentes organizaciones del Estado. En otras palabras: “La rendición de cuentas horizontal existe cuando un actor estatal tiene la autoridad – formal o informal- para pedir explicaciones o imponer penalidades sobre otro”²² (Jenkins, 2007). O'Donnell la diferencia de la rendición de cuentas vertical ejercida en las elecciones, pero se la puede entender como un complemento de aquella, necesario dado que la versión electoral ha mostrado muchos defectos en la mayoría de las democracias actuales.

²² T. de la a. En el original: “Horizontal accountability exists when one state actor has the authority – formal or informal- to demand explanations or impose penalties on another”.

Las ventajas de la AH son varias: “controlar a los gobiernos [...] reduciendo así las posibilidades de un manejo arbitrario y personalizado de las instituciones públicas, previniendo la violación de los derechos de las personas y buscando protegerlos frente al riesgo de arbitrariedad por parte de los poderes públicos” (Hernández & Arciniegas, 2011).

Dentro de la rendición de cuentas horizontal, hay dos mecanismos: AH de equilibrio, que se refiere al balance entre los poderes públicos, y AH asignada o de agencia, que consiste en la delegación a agencias independientes de labores de control sobre los poderes públicos (O'Donnell, 2004). La democracia funcionaría mejor si se combinan estos tipos de rendición de cuentas con la electoral (Figura 1.2).

Figura 1.2. Rendición de cuentas horizontal.



Fuente: elaboración propia

Para explicar su propuesta, este autor señala que las democracias contemporáneas en su intento por crear un diseño institucional que permita la AH, han reunido influencias de la democracia ateniense, el republicanismo y el liberalismo. Las dos primeras insisten en la gobernabilidad y la tercera en el control y la limitación del poder, a favor de la esfera privada y los ciudadanos como individuos y como fuente teórica de la soberanía.

La consagración de esas ideas en constituciones debe combinarse con la actividad de agencias que ejerzan el control de manera efectiva, y con la custodia del Estado de derecho por órganos judiciales. Esto da origen a los dos tipos de rendición de cuentas horizontal. El énfasis está puesto en el control sobre el poder ejecutivo, el cual requiere de funcionarios de los otros poderes que estén dispuestos a actuar para evitar los excesos de este. (O'Donnell, 2004)

Se puede señalar que el concepto de AH de O'Donnell, al menos en su versión de equilibrio de poder, tiene mucho en común con el concepto de frenos y contrapesos anglosajón, y en esa medida no es algo demasiado innovador en la ciencia política. Incluso se podría encontrar en la discusión entre federalistas y antifederalistas la consideración de la necesidad de complementar la rendición de cuentas con los controles horizontales (Borowiak, 2007, pág. 1004).

Sobre este asunto, para Grant y Keohane hay una diferencia clara entre los controles horizontales, que son un mecanismo de control previo para evitar que se cometan abusos, y la rendición de cuentas, que es un control posterior, que sanciona los abusos cuando ya han ocurrido, aunque también tiene un efecto disuasorio anterior (Grant & Keohane, 2005).

A pesar de estas críticas, no se puede negar que el planteamiento de O'Donnell aporta elementos de utilidad a la discusión sobre la rendición de cuentas, y que este autor es el primero en entender los frenos y contrapesos como una forma adicional de rendición de cuentas, y no como otro mecanismo ajeno de control del poder. Igualmente, la rendición de cuentas horizontal por agencia o mandato involucra agencias independientes de control para que haya aún más rendición de cuentas. En esto radica su innovación, así como en la forma en que muestra claramente que, en muchos casos, tener rendición de

cuentas vertical por sí sola es insuficiente. Para algunos autores, la versión horizontal incluiría también la rendición de cuentas de los funcionarios a sus superiores jerárquicos (políticos) (Jenkins, 2007), pero para otros esto se sitúa en otra categoría o no es siquiera rendición de cuentas como tal.

Desde el punto de vista de este trabajo, habrá sin embargo otra crítica dirigida a las propuestas hasta ahora presentadas, y para llegar a ella se abordarán finalmente otros conceptos sobre rendición de cuentas diferentes a los tradicionales y que intentan expandir el concepto en nuevas dimensiones.

c) Teorías de rendición de cuentas alternativas

Probablemente inspirados en la noción de O'Donnell, otros autores han planteado conceptos similares a la rendición de cuentas horizontal, con el propósito de ir más lejos que este autor en la renovación de la teoría. Se presentarán varios de éstos, que han sido llamados rendición de cuentas “híbrida” por Jenkins (2007), e ilustran bien la dirección que ha tomado recientemente el debate sobre este asunto.

El artículo de Grant y Keohane, de obligada referencia (Grant & Keohane, 2005), sintetiza los requisitos para que exista una rendición de cuentas de cualquier tipo. El gobierno (al que denominan *power wielder*) es el que detenta el poder, y los ciudadanos (*accountability holders*) son quienes ejercen o detentan la rendición de cuentas. El primer requisito es que existan estándares para el comportamiento del gobierno, los cuales deben ser conocidos por éste y legítimos también para los ciudadanos. Con el tiempo, los estándares pueden ser modificados por los actores. El segundo es que exista información de buena calidad sobre el comportamiento del gobierno, es decir transparencia. El tercer elemento es que los ciudadanos tengan capacidad de sancionar efectivamente al gobierno.

Según cómo se entienda a los dos actores se puede dar origen a cuatro combinaciones posibles, o modelos diferentes de rendición de cuentas. Esta tipología resulta muy útil para aclarar algunas de las confusiones que se originan en la literatura anterior sobre el tema y para diferenciar la rendición de cuentas en diferentes tipos de democracia.

De forma resumida, para estos teóricos, los detentadores de rendición de cuentas, al ser los afectados por las acciones de los gobernantes, pueden tener derecho a participar en las decisiones (modelo participativo), o pueden simplemente delegar el poder y mantenerse alejados de la toma de decisiones (modelo delegativo)²³. Los detentadores de poder, de la misma manera, se pueden entender como agentes instrumentales o como autoridades discrecionales. Los cuatro tipos de rendición de cuentas que resultan son:

- Democracia directa: participativo – instrumental. La representación como representatividad, mucha participación, el gobierno no tiene mucho margen de decisión.
- Populismo: participativo – discrecional. El líder actúa por su cuenta pero en nombre del interés general y teniendo en cuenta la opinión pública.
- Agente – principal: delegativo – instrumental. El gobernante actúa en nombre de los gobernados, y se supone que conoce sus preferencias y debe atenerse a ellas, como delegado.
- Administrador: delegativo – discrecional. El detentador de poder tiene una autonomía casi total con respecto a los ciudadanos, y por ello no se ve abuso de poder en desviarse de sus preferencias²⁴ (Grant & Keohane, 2005).

²³ No confundir con el concepto de democracia delegativa de Guillermo O'Donnell.

²⁴ Esta tipología refleja la ya mencionada discusión entre federalistas y antifederalistas.

Si bien el interés de estos autores trasciende el Estado-nación, ellos señalan que en ese ámbito estas cuatro situaciones se combinan de diferentes maneras en el marco de la democracia, y en las cuatro las elecciones siguen siendo de utilidad como mecanismo de rendición de cuentas, pero ya no son el único. A pesar de ello, reconocen que es posible y necesario en todos los casos mejorar los tres componentes de la relación: estándares, información y sanciones. Proponen combinar los modelos de participación y delegación para construir buenos mecanismos de rendición de cuentas (Grant & Keohane, 2005).

La ventaja que tiene este enfoque sobre los tradicionales de rendición de cuentas vertical es que hace explícitos los elementos que subyacen a los mecanismos de rendición de cuentas, y al entenderlos como una relación entre actores asimétricos, que pueden ser entendidos de diferentes maneras según el contexto, permiten analizar la medida en la que las elecciones son un buen mecanismo de control y sanción en cada caso. De la misma forma, se evidencian las formas en que se podría mejorar la rendición de cuentas en cada uno de los aspectos o etapas, confirmando lo señalado por otros autores sobre la importancia de la información para poder sancionar a un gobierno, y resaltando el papel que juegan los estándares de comportamiento en este tema.

En segundo lugar, existe un trabajo del Banco Mundial en el que se plantean brevemente los problemas de las visiones tradicionales de la rendición de cuentas y se propone un esquema en el que se encuentran la rendición de cuentas vertical, la horizontal, y como alternativas nuevas, la vertical directa, la horizontal guiada por la sociedad y la rendición de cuentas diagonal (The World Bank, 2004). Estas nuevas formas se caracterizan por una mayor participación de la sociedad civil en exigir la rendición de cuentas y sancionar los comportamientos que la perjudican.

Rendición de cuentas social. Concretamente, la rendición de cuentas vertical directa o social (Peruzzotti & Smulovitz, 2002) es aquella en la que el control lo ejerce la sociedad, pero no ya a través de elecciones, sino con su voz y su participación en la denuncia de los abusos o desviaciones de los gobernantes. Se asemeja al modelo de democracia directa de Grant y Keohane.

Se aduce que las elecciones no son la única manera por medio de la cual los ciudadanos pueden ejercer control sobre sus gobernantes. También lo pueden hacer de manera más directa, presionando, cuestionando y pidiendo explicaciones sobre la gestión del gobierno, y en algunos casos, sancionando de manera simbólica (pérdida de confianza y de reputación), o de manera efectiva (destitución, revocatoria del mandato) a quienes no actúan de la forma esperada en nombre del interés general.

Para Peruzzotti y Smulovits (2002):

“La *accountability* social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control” (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, pág. 32).

Considera que los ciudadanos deben hacer un control directo sobre los gobernantes, movilizándose para pedir explicaciones, estando permanentemente informados y adquiriendo la capacidad de sancionar (al menos moral o simbólicamente) a los gobiernos que no cumplen con el desempeño esperado o que violan la ley. Los instrumentos principales para hacerlo son la “intensidad y la visibilidad de la ‘voz’” (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, pág. 35).

Esta visión de la rendición de cuentas, que se enlaza con las teorías de la democracia deliberativa, se resume muy bien en las palabras de Joan Subirats: “Ser responsable ante los ciudadanos, no sólo implica estar dispuesto a ser periódicamente juzgado por los actos realizados en la función representativa ejercida (elecciones), sino mantener una relación constante entre el elegido y los electores, dando cuenta de lo que se hace o se quiere hacer y oyendo lo que se dice al respecto” (Subirats, 1996, pág. x).

Rendición de cuentas diagonal. En último lugar, la rendición de cuentas *diagonal* es cuando la sociedad entra a formar parte de agencias de control horizontal, como en consejos ciudadanos para examinar el presupuesto o para controlar periódicamente los resultados de la gestión (The World Bank, 2004)²⁵. Se habla también de la rendición de cuentas *horizontal guiada por la sociedad* (The World Bank, 2004)²⁶, la cual consiste en la presión de la sociedad a los organismos de control para que sancionen a los gobernantes que se lo merecen, es decir, para que ejerzan de una manera más efectiva su función. Es la utilización del concepto de O'Donnell de AH, pero introduciendo una participación de la sociedad para controlar a los que controlan.

Esta última es más innovadora, pero por supuesto presenta retos en cuanto a su implementación, pues se espera que las agencias de control independientes se alíen con los ciudadanos para ejercer vigilancia sobre proyectos o gestiones concretos y de esa manera se suplan las dificultades tanto de la rendición de cuentas horizontal (la posible falta de distancia y autonomía) como de la social (la incapacidad para sancionar).

Para que estos nuevos tipos de rendición de cuentas tengan buenos resultados, se requiere del interés del Estado y de la sociedad civil simultáneamente, aunque no necesariamente de su consenso. Se habla de sinergias Estado-sociedad para referirse a

²⁵ Citando a Goetz y Jenkins, 2001.

²⁶ Citando a Fox, 2000.

este tipo de mecanismos, y el libro del Banco Mundial tiene la ventaja de ofrecer el análisis de varios casos prácticos en que se han implementado, demostrando que no se trata únicamente de una teoría especulativa.

Esta tendencia converge con la idea de recuperar valores de la tradición republicana, defendida por varios autores como una alternativa para repolitizar o revalorizar la política. Los medios para esto serían, en primer lugar, darle más importancia a los cauces jurídicos para resolver conflictos, a la cooperación social y la búsqueda de la justicia, recuperar la virtud cívica en las prácticas sociales, y finalmente darle a la democracia una doble cualidad representativa y deliberativa (Vargas-Machuca, 2006).

Finalmente, Jennifer Rubinstein identifica uno de los principales problemas de estas teorías de la rendición de cuentas con participación social, a saber, que ésta deja de lado la asimetría de poder entre los actores que participan en la relación. Señala cómo, en la visión anterior, quienes tienen el poder real (el Estado) deberían responder frente a actores menos poderosos (los ciudadanos), que sin embargo tienen el derecho de exigir explicaciones (Rubenstein, 2007).

Si bien con la ayuda de la rendición de cuentas horizontal aumenta la capacidad de sancionar a los actores poderosos, sin la participación de los afectados es menos probable que se detecten y que haya castigo por los abusos de poder. En este punto, la autora coincide con el análisis del Banco Mundial: la participación de los detentadores de rendición de cuentas en la sanción es importante, en cuanto a poner la queja, contribuir al informe, y al proceso.

Sin embargo, señala que precisamente por la asimetría de poder, en los contextos más vulnerables los ciudadanos muchas veces no logran ejercer esa función de control directo sobre los gobernantes y sobre las entidades de control, ya que están afectados

por la pobreza, la desorganización, o la apatía con respecto a la política. En esos casos, lo que resulta útil es un modelo que no implique demasiada participación de los ciudadanos, que no disponen de la capacidad de ejercer el control.

El modelo que propone es el de rendición de cuentas sustituta (*surrogate accountability*), donde hay un actor que reemplaza a los interesados en ejercer control sobre los poderosos (Rubenstein, 2007). Los ciudadanos son reemplazados por una institución o actor independiente en alguna de las tres etapas del proceso de rendición de cuentas de Grant y Keohane: la definición de estándares, la obtención de información sobre su cumplimiento o la imposición de una sanción.

Esta opción soluciona algunos problemas que surgen sólo en condiciones particulares, pero para esa autora es normativamente inferior a la rendición de cuentas tradicional vertical, ya que los ciudadanos no pueden controlar tampoco a los actores sustitutos, ni sancionarlos, de manera que se concibe como un complemento tanto a ésta como a la horizontal. Este punto hace que la rendición de cuentas sustituta se convierta en una opción residual y de última instancia, para contextos sociales particularmente desempoderados. Cabe aclarar que esa propuesta está pensada para relaciones diferentes a la del Estado y la sociedad, pero a pesar de ello tiene aportes que se aplican adecuadamente a la presente discusión.

Rubinstein propone más bien un concepto ampliado de la rendición de cuentas horizontal, al señalar que si bien es necesario ampliar el rol de los ciudadanos en las formas de rendición de cuentas vertical y horizontal, también hay que tener en cuenta que en algunos casos los ciudadanos no están en capacidad de participar ni de sancionar a gobernantes más poderosos, con más recursos y con mayores intereses en juego. La

alternativa a esta solución sería concentrar esfuerzos en fortalecer a esas sociedades y ayudarles desde el Estado a crear nuevas capacidades.

En resumen, las nuevas teorías afirman que la rendición de cuentas ha mostrado sus límites al ser ejercida solamente a través de elecciones, y de organismos de control horizontal, pues ha dejado por fuera la retroalimentación permanente de los ciudadanos sobre el desempeño de los políticos y su uso o abuso del poder, pero que la sola rendición de cuentas social también tiene límites que no se pueden desconocer.

Así, los nuevos modelos de rendición de cuentas tratan de complementar el rol de las elecciones y la rendición de cuentas horizontal como controles al poder, desde la participación más activa de los ciudadanos y los grupos sociales en pedir cuentas. Si se mira detenidamente, estos dos tipos de control a los abusos de poder estaban ya presentes en los debates de los federalistas y antifederalistas y en el modelo de la constitución norteamericana que resultó de estos.

Siguiendo esa misma lógica, se podría decir que las nuevas teorías se han puesto del lado de los antifederalistas de esa época, quienes no consideraban suficientes esos controles mientras se alejara a los ciudadanos de las decisiones y se les impidiera ejercer un rol más directo como principales de la rendición de cuentas (Borowiak, 2007). Es importante aclarar, sin embargo, que ninguno de los autores estudiados propone eliminar las formas de rendición de cuentas vertical y horizontal existentes, ni afirma que sean inútiles. En general, la crítica se presenta en la forma de propuestas para complementar o fortalecer las instituciones ya existentes, a través de un modelo que sugiere una democracia participativa.

Su capacidad para dar una solución más satisfactoria que la anterior al problema de cómo evitar los abusos de poder y asegurar el buen desempeño de los gobernantes debe

ser la pregunta central para abordar el tema de la corrupción y cómo controlarla, por lo cual resulta necesario en este punto pasar a examinar el concepto de corrupción, para relacionar los dos problemas hacia el final del capítulo.

Capítulo 3. La corrupción pública

Hasta este punto se ha avanzado desde las teorías sobre la democracia hacia un aspecto concreto de la calidad de la democracia, que es la rendición de cuentas en sus expresiones tradicionales y alternativas. Ahora se procederá a introducir el concepto de corrupción, como uno de los problemas que amenazan en mayor medida la calidad de las democracias contemporáneas. Se podría pensar que la corrupción es un tema trillado o agotado: de acuerdo con Kaufman “ya lo sabemos todo de la corrupción” (citado por Lapuente, 2009, pág.1). Este capítulo propone que los numerosos estudios de este problema no han sido hasta el momento concluyentes y que han dejado sin explorar aspectos importantes, por lo cual sigue siendo pertinente abordar de nuevo el tema para llegar a mejores teorías, desde enfoques diferentes a los tradicionales.

Costes de la corrupción

El interés por la corrupción se justifica por sus graves consecuencias para todas las sociedades. Esta es un problema que ha existido en diferentes épocas y sociedades, y en la actualidad afecta en diferentes medidas a todos los países del mundo, pero el tiempo parece demostrar que se sabe mucho más sobre sus efectos que sobre sus causas. En contra de lo que se sostenía hace algunas décadas (bajo la influencia del funcionalismo) (Manzetti & Wilson, 2007), los costos de la corrupción son altos y perjudican a toda la sociedad, pero no hay beneficios que la puedan hacer aceptable o excusable. En efecto,

diferentes autores han centrado sus estudios sobre la corrupción en los efectos negativos que ésta tiene en los niveles económico, social y político. Se recogerán acá las principales conclusiones.

Los costes económicos. En los enfoques económicos se ha resaltado que la corrupción es un obstáculo para la eficiencia e introduce distorsión en los mercados (Rose-Ackerman, 1978), (Rose-Ackerman, 2001). Sin embargo, estos mismos enfoques sirvieron antes para mantener que la corrupción podía tener beneficios al disminuir los costos de transacción de la burocracia. Esto se ha rebatido con nuevos estudios que introducen el concepto de externalidades negativas de la corrupción (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2001), es decir que la corrupción entendida como un mecanismo de mercado de bienes públicos puede beneficiar a los participantes en el intercambio, pero genera unos costos para terceros que no pueden ser compensados a través de mecanismos de mercado.

Algunas de estas externalidades son los efectos negativos sobre el crecimiento económico del país (Hodgson & Jiang, 2007; Tanzi & Davoodi, 2001), dado que la corrupción lleva a distorsiones en la inversión pública (Lambsdorff, 1999), por ejemplo a un aumento en inversiones innecesarias en infraestructura en detrimento del gasto en educación (Gupta, Davoodi, & Alonso-Terme, 1998), y a que se adjudiquen contratos públicos con criterios diferentes a la calidad, la eficiencia y la economía, de forma que los productos resultan a menudo defectuosos y demasiado costosos (Wei, 2001). Para los países en desarrollo los efectos pueden ser devastadores, disminuyendo la inversión externa y las intervenciones públicas indispensables para el desarrollo (Lambsdorff, 2007) y reforzando la trampa de la pobreza (Uslaner, 2005).

Otros estudios intentan mostrar una relación entre la corrupción y una menor productividad (Salinas & Salinas, 2001). Recientemente, ha aumentado el interés por estudiar la relación entre la corrupción y la equidad, con resultados muy interesantes en cuanto al papel de la corrupción en la permanencia y reproducción de inequidades en la distribución de la renta (Gupta, Davoodi, & Alonso-Terme, 1998). Este tema estaba mencionado pero no explorado en trabajos anteriores como Rose-Ackerman (2001) y Hellman et al. (2001). Un trabajo muy sólido explica la relación de reforzamiento mutuo entre inequidad y corrupción (Rothstein & Uslaner, 2005).

Los costes sociales. En cuanto a otros costes sociales de la corrupción, se pueden mencionar los servicios sociales deficientes y que favorecen a quienes pueden pagar sobretasas y dejan desprotegidos a los más vulnerables (Thompson, 2002). En suma, la corrupción “distorsiona la demanda pública, aumenta los costos, reduce la calidad, y retrasa la terminación de trabajos públicos; retrasa el acceso a la administración pública para aquellas personas que no pagan sobornos; y reduce la productividad de las empresas que interactúan con el Estado”²⁷ (Della Porta, 2000, pág. 218).

También la desconfianza entre los ciudadanos puede ser efecto de la corrupción, aunque se ha planteado una relación circular entre los dos problemas (Uslaner, 2005), (Rothstein & Uslaner, 2005). Esto se explica porque la corrupción fomenta la confianza entre miembros de un grupo definido de forma excluyente, y aumenta la desconfianza hacia los no miembros, y favorece las lealtades de grupo que refuerzan los comportamientos de violación de normas o el capital social negativo (Levi, Cook, & Hardin, 2005). Por esto mismo, la corrupción puede alimentar la criminalidad (Rose-

²⁷ Traducción de la autora. El original es: “distorts public demand; increases cost, reduces quality, and delays the completion of public works; delays access to public administration for those people who do not pay bribes; and reduces the productivity of firms that interact with the state”.

Ackerman, 2001) pero se ha notado que no se relaciona con cualquier tipo de crimen, sino únicamente con los delitos económicos (Uslaner, 2005).

Igualmente, se han estudiado las consecuencias sociales de tipo psicológico, pues la corrupción afecta las representaciones sociales y la autoestima colectiva de un grupo humano (la creencia en la eficacia del grupo para organizarse y actuar colectivamente), lo cual aumenta las motivaciones para que más personas actúen de forma corrupta, en particular cuando no se observan sanciones y soluciones efectivas para el problema (Fernández Rios, 1999).

Los costes políticos. Los costes políticos son muchos y muy altos, en particular cuando se trata de corrupción política, pues una alta percepción de corrupción entre los ciudadanos daña la legitimidad democrática (Villoria, 2006) y hace perder confianza en las instituciones, en especial en las instituciones de representación democrática (Pharr & Putnam, 2000; Manzetti & Wilson, 2007; Rothstein & Uslaner, All for all. Equality, corruption and social trust, 2005).

Por definición, la corrupción daña el interés general y atenta contra la igualdad política (Warren, 2004), dando favores especiales a algunos ciudadanos que se convierten en privilegiados. También la toma de decisiones democráticas es afectada por procedimientos de captura (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2001), cooptación o influencia indebida (Thompson, 2002; Villoria, 2006). Con argumentos similares a los económicos, se puede afirmar que la corrupción afecta el desempeño (performance) de las instituciones políticas (Jain, 2001) y su desarrollo (Villoria, 2001; Heidenheimer & Johnston, 2002).

Por todo lo anterior, no es aceptable en la actualidad pensar que la corrupción es un problema aislado, que se restringe a los países en vía de desarrollo únicamente, o que

sus costos son menores que sus beneficios. En el pasado, todos estos puntos de vista tuvieron cierta aceptación. Pero, como se expondrá a continuación, las investigaciones que se han realizado desde los años noventa desde diversas ciencias sociales han desmentido con numerosos argumentos esa visión, poniendo de manifiesto la actitud cómplice que escondía.

El propósito de las páginas que siguen es hacer una revisión de los trabajos sobre la corrupción dentro de diferentes disciplinas, para establecer un estado del arte. Esto servirá de pretexto para hacer una crítica de los diferentes enfoques e identificar las oportunidades de investigación que éstos dejan abiertas. Con ese contexto se podrá desarrollar y justificar el marco conceptual y el enfoque teórico que se utilizarán en la tesis.

Inicialmente, se aborda la discusión sobre las definiciones de la corrupción, que es necesaria e importante, no sólo porque no ha sido posible llegar a un consenso al respecto, sino porque los intentos de encontrar la definición más adecuada constituyen por sí mismos una parte no despreciable de la literatura sobre corrupción. Esta irá complementada por la exposición de algunas tipologías y de los principales instrumentos que se han utilizado para medir la corrupción.

En un segundo momento, se presentará una revisión de las teorías que han querido explicar las causas de la corrupción (se aducirá que con poco éxito) y proponer soluciones o mecanismos para reducirla.

a) Discusión sobre las definiciones de la corrupción

No existe un consenso sobre la definición de la corrupción. Decir que existe un debate sobre la misma sería una exageración; a primera vista parece más bien que reina una especie de anarquía en los estudios sobre la corrupción, en la que cada autor adopta una definición que sirva a sus propósitos y solo unos pocos se molestan en dialogar con los demás o en señalar los méritos y desventajas de sus diferentes definiciones. En un intento por poner orden, algunos han clasificado las definiciones existentes según el aspecto que privilegien (Kurer, 2005; Heidenheimer & Johnston, 2002), o la disciplina de la que provengan (Villoria, 2006), pero no han llegado a resolver el asunto de la definición de manera tajante²⁸.

Se postulan dos explicaciones para la existencia de esa situación de confusión conceptual, que si bien se presenta con muchos conceptos de las ciencias sociales, parece especialmente aguda para el de corrupción. La primera explicación es que a pesar de los diferentes matices o focos de interés, la mayoría de los conceptos tienen algunos elementos de significado en común, lo que se podría llamar el “núcleo de significado” (Friedrich, 1989). Esto permite a los investigadores entenderse entre sí y comparar sus resultados, permite hacer mediciones y comparaciones entre países obviando las diferencias en las formas de entender la corrupción de cada una de ellas, en suma permite la continuación de la investigación y en particular los desarrollos empíricos.

La segunda razón es que en la literatura sobre la corrupción existe una corriente dominante que utiliza una definición aceptada por un importante número de autores. Dentro de esta línea, la mayoría de lecturas equiparan la corrupción exclusivamente al soborno (Heidenheimer & Johnston, 2002). Sin embargo esa definición ha sido

²⁸ Esto es probablemente impráctico y no está claro que sea deseable, pero una mayor medida de diálogo constructivo aportaría algo a la investigación concebida como proyecto colectivo perfeccionable.

cuestionada por otros autores, amparados por otros enfoques, y existen muy buenos argumentos (expuestos más abajo) para considerar que no es la definición más comprensiva ni la mejor posible. Así, mientras la mayoría cree que existe un consenso sobre el concepto (Hodgson & Jiang, 2007), queda en manos de una minoría señalar su desacuerdo con dicho concepto e intentar redefinirlo, rara vez siendo escuchados por los representantes del discurso hegemónico.

Este trabajo, como se habrá comprendido ya, se sitúa dentro del segundo grupo, razón por la cual se toma la molestia de reabrir la cuestión de la definición y de examinar los argumentos de diferentes enfoques, con el fin de desagregar los elementos distintivos de cada uno y considerar sus méritos. Recuperando los esfuerzos de clasificación ya mencionados, se procederá entonces con esta tarea.

Elementos para una definición propia

Es casi una costumbre en los estudios sobre la corrupción empezar recordando las acepciones del término en el lenguaje corriente, así como su origen y tratamiento clásicos. Según la primera, en un sentido muy amplio la corrupción es un “Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. *Corrupción de costumbres, de voces [...]*” (DRAE 22ª Ed.), aunque el diccionario introduce a continuación una definición más delimitada de la corrupción en el contexto de las organizaciones, que por el momento se dejará de lado. Más interesante aún es la definición que da el mismo diccionario de “corromper”:

1. tr. Alterar y trastocar la forma de algo. U. t. c. prnl. 2. tr. Echar a perder, depravar, dañar, pudrir. U. t. c. prnl. 3. tr. Sobornar a alguien con dádivas o de

otra manera. 4. tr. Pervertir o seducir a alguien. 5. tr. Estragar, viciar. Corromper las costumbres, el habla, la literatura. U. t. c. prnl. [...] (DRAE 22^a Ed.)

El ejemplo en la primera cita de “corrupción de costumbres” no es casual, pues se corresponde con la tradición clásica, en la que la corrupción es un estado de la sociedad, que ocurre cuando una sociedad en su conjunto se ha alejado de un estándar de lo bueno (Kurer, 2005). En Platón, Aristóteles y más adelante en Montesquieu y Maquiavelo, no es la sociedad sino la forma de gobierno la que puede verse corrupta, pero de nuevo se entiende como la corrupción de un orden entero (social, político/institucional o moral) (Heidenheimer & Johnston, 2002), a diferencia de lo que ocurre en las definiciones contemporáneas que se centran en la corrupción como problema individual.

Tras este tipo de comienzos, la mayoría de autores pasan inmediatamente a descartar del todo esas acepciones y no las relacionan en absoluto con sus propias conceptualizaciones. Pero no es posible dejarlas de lado acá por su importancia para la consideración sobre el núcleo de la definición que se está buscando. Así, los elementos de vicio, abuso, daño, perversión y demás, con su fuerte carga valorativa negativa (de Graaf, 2007), o más claramente, la idea de haberse alejado de un estándar de lo bueno, son, sin lugar a dudas, parte del significado que carga el término corrupción y del cual tiene que partir cualquier definición. Esto significa que, hasta cierto punto, no se puede hablar de corrupción sin hablar en algún momento de cuál es el estándar de lo bueno del cual se aleja algo.

La identificación de la corrupción con el soborno (que en realidad es solo un tipo de corrupción) refleja, como se ha mencionado, la visión particular de algunos planteamientos influyentes en el campo, como los primeros trabajos de Rose-Ackerman (1978).

De la misma manera, la visión clásica será importante porque de alguna manera hay que dar cuenta de ese giro fundamental en el pensamiento sobre la corrupción, desde su concepción como un fenómeno colectivo, un estado que afecta a un orden en su totalidad, a su visión como un comportamiento individual desviante²⁹. Si bien la antigua concepción se ha dejado relegada, indudablemente ejerce influencia sobre nociones como la de corrupción sistémica y puede ser recuperada en nuevas propuestas para entender este fenómeno.

Sin embargo, por el momento se dará el salto a los estudios contemporáneos sobre la corrupción entendida en la acepción de acto individual desviado de algún patrón. Dentro de estos estudios, han sido dominantes los conceptos tomados de la teoría económica. Los politólogos, por ejemplo, han oscilado entre un concepto muy amplio y vago de la corrupción, y otro derivado de la economía, y sólo recientemente algunos intentan salir de esa disyuntiva y proponer definiciones políticas rigurosas, como se verá en seguida.

La clasificación más recurrente de las definiciones contemporáneas de corrupción diferencia entre tres grupos: las definiciones basadas en la teoría económica, las relacionadas con los deberes de los funcionarios públicos, y las que parten del interés público (Heidenheimer, Johnston, & LeVine, 1989), sin embargo, la primera y la segunda se traslapan, por lo cual se adoptará la clasificación propuesta por Kurer (2005) que incluye las que privilegian (1) el cargo público, (2) el interés público y (3) la opinión pública.

(1) Las definiciones centradas en el **cargo público** se refieren a que la corrupción implicaría siempre un incumplimiento del deber o responsabilidad posicional de un funcionario público o la violación de normas profesionales que lo rigen. Como ya se

²⁹ Algunos elementos de este giro en los s. XVIII y XIX se encuentra en Friedrich 1989.

dijo, las definiciones basadas en la teoría económica ocupan un lugar predominante en la literatura, por eso se partirá de éstas. Con algunas variaciones, optan por la simplicidad de la fórmula: *abuso (o uso indebido) de cargo público para ganancia privada*. Esta es la definición más ampliamente utilizada hoy³⁰. Su brevedad oculta una elaborada teoría sobre la corrupción que se basa en la teoría de la elección racional y que será desarrollada en la segunda parte³¹.

Otros economistas provenientes de corrientes que se oponen a la elección racional han señalado que esa definición, como todas las que se centran en el cargo público, confinan la corrupción al sector público y en particular a los funcionarios públicos, dejando de lado la corrupción en el sector privado o corporativa, que por esa razón ha estado ausente casi por completo de los estudios de las ciencias sociales sobre el tema, siendo tratada únicamente dentro de los estudios de administración de empresas (Hodgson & Jiang, 2007). Esto es cierto para la mayoría de las definiciones en circulación, y se volverá sobre ello al final³².

El énfasis en el cargo público presenta otros problemas, a saber: que se olvida que los actores privados también participan e incitan muchas veces de los actos de corrupción que ocurren en el sector público y que éste por su parte ha adoptado prácticas del sector privado y se han diluido los límites entre los dos, de forma que es difícil relegar la responsabilidad de la corrupción a quienes detentan un cargo público oficial, entre otras.

En ese sentido, algunas definiciones se mantienen muy cerca de esta primera, pero le modifican el elemento de cargo público, el cual reemplazan por “poder”; la corrupción

³⁰ Como ejemplo, y para profundizar en esta aproximación, el influyente manual citado (Heidenheimer & Johnston, 2002) dedica toda una sección al estudio de los cargos públicos y la corrupción.

³¹ Lo cierto es que la atracción que ha tenido esta definición reside en que viene apoyada en esa explicación, generalmente aceptada por los economistas de elección racional y por la escuela de elección pública en ciencia política. No es posible separar la definición de la teoría.

³² Hodgson y Jiang (2007) lo atribuyen a un sesgo ideológico del liberalismo que desconfía del Estado y da por el contrario toda la libertad y discrecionalidad al sector privado.

sería entonces el *uso indebido del poder para beneficio privado*. Esta es la definición que han adoptado muchas organizaciones que trabajan con la corrupción, como Transparencia Internacional (Hodgson & Jiang, 2007), pero a primera vista es evidente que es demasiado amplia y podría englobar un amplio espectro de relaciones sociales. Habría así que cualificar el elemento de poder para mantenerlo. Otros han llamado a ese poder “discreción”, es decir, capacidad de tomar decisiones autónomamente.

Una de las pocas propuestas que intentan situar el énfasis en el actor privado y no en el público es la de Etzioni, para quien la corrupción es “perpetrada por intereses privados que buscan favores públicos de manera ilícita” (citado en (Heidenheimer, Johnston, & LeVine, 1989, pág. 39). También Della Porta (2000) señala que los empresarios privados son más cómplices que víctimas de la corrupción, lo cual no queda claro en la conceptualización de cargo público.

Con respecto al elemento de ganancia, éste se entiende en este contexto como ganancia monetaria, por lo cual ha sido criticado y reformulado por otros enfoques porque no se ha demostrado que la corrupción esté siempre orientada por la avaricia. Se aclara entonces que la ganancia que puede resultar del acto de corrupción no necesariamente es monetaria; puede tratarse de un avance en la posición, una ganancia de estatus social, (Thompson, 2002; Villoria, 2006), u otro tipo de recompensa inmaterial (de Graaf & Huberts, 2008).

También hay debates sobre si la corrupción tiene lugar siempre para obtener una ganancia *personal*, pues en ocasiones acciones consideradas corruptas se realizan para el beneficio de un partido o una causa (“corrupción de causa noble”). Ahora se considera que el concepto de ganancia privada incluye entonces todo tipo de beneficios individuales o colectivos que puedan resultar del acto corrupto, pero esta

reconceptualización exige por supuesto introducir otros elementos en la definición, como el de interés público que se discutirá después.

De cualquier manera, la noción de actuar buscando un beneficio se inscribe en el marco particular del utilitarismo y, al igual que el componente de cargo público, se ha cuestionado con buenos argumentos si resulta imprescindible para una definición de la corrupción (Hodgson & Jiang, 2007). Otras críticas a estas definiciones provienen de las siguientes categorías.

(2) Aquellos enfoques que están más influidos por la ciencia política que por la economía han centrado sus definiciones de corrupción en la existencia de un acto que va en detrimento del **interés público**. En algunos casos, la definición anterior se mantiene pero se agrega simplemente el daño al interés general (Friedrich, 1989). Otros modifican la definición: la corrupción se daría cuando alguien con poder actúa para favorecer un interés particular por encima del interés general (Kurer, 2005); como en el reconocido trabajo de Klitgaard: “La corrupción existe cuando un individuo pone ilícitamente intereses personales sobre los del pueblo y los ideales que él o ella se ha comprometido a servir”³³ (Klitgaard, 1988, pág. xi).

Por supuesto algunos de los elementos de la definición serán necesariamente comunes con los de las anteriores, por lo cual sólo se analizará el elemento nuevo, el de interés público o general. Villoria (2006) señala que detrás de esta definición hay una concepción particular del servicio público como orientado a la búsqueda del interés general, y pierde su sentido si se aplica a personas que no detentan un cargo público, pues éstas no tendrían la obligación de perseguir el interés público por encima del particular. Sin embargo en la formulación de Klitgaard la corrupción existe también en

³³ T. de la a. El original: “Corruption exists when an individual illicitly puts personal interests above those of the people and ideals he or she is pledged to serve”.

el sector privado, lo cual no contradice la definición señalada, que incluye personas que sirven al pueblo o al interés general, no solamente a los funcionarios públicos.

A esa discusión hay que agregar la dificultad de identificar el interés general, las diferentes versiones rivales del mismo que existen en cualquier sociedad, y la excesiva amplitud de una definición como la propuesta. Hasta los años 80, por ejemplo, era bastante aceptada la idea de la corrupción como algo que contribuía al interés general al “aceitar” el funcionamiento de la burocracia y facilitar transacciones (Heidenheimer, Johnston, & LeVine, 1989)³⁴. Una posible solución a este problema es una formulación que cambia el detrimento del interés público por un costo común o un costo para la comunidad (Warren, 2004).³⁵

Sin embargo, el concepto de interés público no se debería descartar todavía de la discusión pues ya se ha visto que los costos colectivos de la corrupción son fundamentales para entender su importancia. Sin ese componente de daño a la sociedad, o a un grupo amplio dentro de ésta, o al grupo al que se espera que alguien sirva, el concepto de corrupción queda incompleto.

(3) Como tercera corriente dentro de las definiciones de la corrupción, se encuentra aquella que afirma que lo que se considera corrupción depende de lo que sea así calificado por la **opinión pública**. Dado que las normas sociales varían en diferentes contextos y las percepciones también varían para un mismo individuo en diferentes momentos, esta posición es la más subjetivista y en realidad se rehúsa a establecer una única definición de la corrupción, dejando el asunto abierto y sometido a fluctuaciones constantes.

³⁴ Se volverá a esta idea en la discusión sobre las consecuencias de la corrupción.

³⁵ “Political corruption is the inappropriate use of common power and authority for purposes of individual or group gain at common expense” (Warren, 2004, pág. 332).

A pesar de esto, desde esta perspectiva se critica a todas las demás percepciones de corrupción, por no comprender los fenómenos que algún público en algún momento consideraría corruptos, lo cual resulta algo paradójico puesto que otro público, o el mismo, o parte de éste, podrían tener una opinión diferente. Curiosamente también, las mediciones más aceptadas de la corrupción adoptan este enfoque y se basan en las percepciones y definiciones implícitas que cada persona tenga de la corrupción (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

La crítica más importante a este enfoque sería no obstante la que se dirige al concepto de opinión pública en su conjunto y que no vale la pena repetir acá (Bourdieu, 1973). La segunda crítica, que demasiado relativismo puede esconder una intención por justificar la corrupción (como una costumbre local) o evitar ocuparse de esta, ya que en cualquier caso se debe reconocer que los actos de corrupción son condenados en la actualidad por todos los sistemas jurídicos en el mundo y rechazados por sectores importantes de todas las sociedades (Klitgaard, 1988). Dicho esto, no cabe duda en cualquier caso de la importancia de reconocer los usos sociales del concepto de corrupción, y ésta es una vía de investigación sociológica que puede ser muy enriquecedora, pero no proporciona bases para una definición común que vaya más allá del núcleo muy general de “transgresión de estándares de comportamiento” o “pasar de algo bueno a algo malo” (Heidenheimer, Johnston, & LeVine, 1989).

Esto da pie para pasar precisamente a otro posible elemento de la definición de corrupción que no está comprendido (del todo) en las categorías hasta ahora expuestas. Este grupo coincide en una definición de la corrupción como violación, ya no de estándares en general, sino de **normas o reglas**, ya sean legales, morales, o sociales

(Jain, 2001). Algunos autores se centrarán en uno de estos tipos de reglas, pero otros incluirán los tres a la vez.

Más allá de las normas del cargo o profesionales que ya han sido consideradas en el punto 1, para algunos la corrupción implica ante todo una violación de normas legales, de manera que se considera que un acto para considerarse corrupto debe estar tipificado en la ley, aunque por supuesto no todo acto ilegal sería corrupto. Existen importantes críticas al énfasis en las normas legales: a veces las normas son injustas y por lo tanto no es corrupto violarlas, las normas varían a lo largo de las culturas y épocas, de forma que esta definición no da un parámetro comparable y el mismo acto sería corrupto en unos países y no en otros, y lo más importante, hay actos que se pueden considerar corruptos sin ser ilegales (Kurer, 2005; Villoria, 2006).

Adicionalmente, esa noción no permite la atribución de responsabilidad moral por la falta de integridad de los actores, sólo sanciones a las transgresiones de normas que sean descubiertas (Warren, 2004). Por último, a veces las normas son diseñadas precisamente para permitir algún tipo de corrupción (Mény & della Porta, *Démocratie et Corruption en Europe*, 1995).

Los que se preocupan solamente de las normas sociales coincidirían, al menos en parte, con la categoría de opinión pública. En otras conceptualizaciones (que se han denominado moralistas y han sido ampliamente rechazadas), las normas que se transgreden con el acto corrupto son morales³⁶. Pero para no detenerse en cada tipo de norma, se puede detectar una tendencia en varios trabajos a mezclarlas en una definición que simplemente incorpora un elemento de violación de normas de algún tipo (Jain, 2001), como en este ejemplo: “La corrupción es un tipo de comportamiento que se

³⁶ Se diferencian de las sociales porque tienen alguna pretensión de objetividad o apelación a criterios externos a la opinión subjetiva.

desvía de la norma prevalente o que se considera que prevalece en un contexto dado”³⁷ (Friedrich, 1989, pág. 15). Por supuesto este autor procede a introducir otros elementos complementarios, puesto que esa definición cubriría un número enorme de comportamientos. Otros hacen una síntesis de varios elementos y definen la corrupción como el abuso de normas legales o sociales de un cargo o recurso público para beneficio privado (Johnston, 2005a).

La propuesta más interesante de esta tendencia es la de Oskar Kurer (2005), quien propone que los tres grupos de definiciones que se han reseñado atrás tienen algo en común, lo cual permitiría hacerlas converger en una definición única. Lo que comparten, para él, es un concepto de la justicia distributiva que él llama el principio de imparcialidad. En este sentido, la corrupción pasaría por la violación de normas de no discriminación apoyadas en el principio de imparcialidad (normas que serían predominantemente implícitas pero podrían estar expresadas explícitamente, incluso en leyes). A pesar de la originalidad de esta conceptualización, la definición final sigue siendo una más dentro de la categoría de cargo público, pues mantiene los elementos principales de ésta (cargo público, ganancia privada).

Hasta este punto, se han identificado ya todos los elementos que están presentes en las definiciones tradicionales de la corrupción: el haberse alejado de un estándar de lo bueno o la violación de algún tipo de norma; su confinamiento al sector público o al servidor público o su alternativa ampliación a cualquier posición de poder; el componente de abuso o uso indebido y la carga valorativa que lo acompaña; el elemento de ganancia o beneficio con sus varias precisiones; el perjuicio al interés público; y el origen contextual y socialmente construido de los significados. Desde acá, los autores

³⁷ El original es: “Corruption is a kind of behavior which deviates from the norm actually prevalent or believed to prevail in a given context.” La traducción es de la autora.

más recientes han intentado escoger entre estos elementos y reacomodarlos en diferentes síntesis. Se verán algunos ejemplos y se adicionarán algunos elementos nuevos que se proponen en ellos, para finalizar con algunas consideraciones sobre este difícil panorama conceptual.

Villoria (2006) cita dos definiciones de “síntesis” que toman y combinan de nuevas formas elementos diversos de las categorías reseñadas, e introducen dos elementos adicionales. La más comprensiva es de Della Porta y Vanucci, para quienes corrupción es: “aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modo de comportamiento” (Villoria, 2006, pág. 86). El primer elemento nuevo es la clandestinidad, muy pertinente tratándose de la corrupción, pues tanto si se acepta que su núcleo básico es la contravención de estándares o normas como si se parte de ejemplos, se puede constatar que el secreto y el ocultamiento son necesarios para la corrupción. Por supuesto, también existen contraejemplos, pero algunos aducirán que cuando la corrupción ocurre a descubierto y sin tapujos es cuando ha dejado de ser una acción desviante y se ha convertido en un fenómeno generalizado en el sentido antiguo, como corrupción del orden social (Friedrich, 1989).

El segundo elemento nuevo es el reemplazo del concepto de cargo público por el de recursos públicos. Este giro solventa todos los problemas que se referían a las situaciones en que un servicio público es ofrecido por un actor privado y demás resultados de las reformas (neoliberales) del Estado, pues la preocupación principal son los recursos públicos y no el actor que los administre (se podría decir que el interés general está presente implícitamente en esta preocupación, pues de lo contrario bastaría

con renunciar a lo “público” del todo, como en la próxima proposición). También es pertinente la inclusión de acciones y *omisiones*³⁸.

La tabla 1.1 resume los términos de la discusión que se ha presentado hasta ahora.

Tabla 1.1

Elementos de la corrupción:

- a. Contra un estándar de lo bueno / principio de imparcialidad
- b. Viola normas: legales / morales / sociales
- c. Beneficio privado: material e inmaterial, personal o grupal
- d. En el sector público / en cualquier sector
- e. Cargo público / posición de poder
- f. Contra el interés público / recursos públicos
- g. Clandestino / aceptado socialmente
- h. Acción u omisión

Durante esta exposición, se han señalado ya algunas de las críticas presentes en la literatura frente a los diferentes modos de entender la corrupción, en tanto que calificativo a ciertos comportamientos individuales en el contexto de las sociedades contemporáneas. Está claro que, en última instancia, no resulta probable alcanzar un consenso sobre este particular, dado que las definiciones y conceptualizaciones están orientadas por lo general hacia los fines específicos de cada investigación o propósito de uso y los diferentes enfoques están condicionados además por los puntos de partida teóricos y disciplinares, los cuales son inconmensurables entre sí (MacIntyre, 1984). Sin embargo se debe hacer un intento por aclarar los elementos que son necesarios y suficientes para que se pueda hablar de corrupción, o adoptar un punto de vista para el presente trabajo.

³⁸ Dejar de decidir o dejar de actuar es una decisión en sí misma.

Para avanzar en este problema, se propone que la proliferación de definiciones que hacen énfasis en los diferentes elementos identificados y sus posibles combinaciones, se puede explicar en parte a la luz de los tipos de corrupción que cada autor pretende abordar. Es por esto que antes de concluir esta reflexión es necesario abordar las clasificaciones principales que existen dentro del amplio concepto de corrupción.

Tipologías y definiciones específicas

Una primera conclusión de la sección anterior es que, dada la ambigüedad del concepto de corrupción, resulta necesario utilizar el término siempre acompañado por un calificativo que delimite el tipo específico de corrupción al cuál se hará referencia³⁹. Con esta propuesta se pueden aclarar muchos problemas, aunque la discusión no quedará zanjada del todo.

Para empezar, la única definición global de corrupción, que se puede aplicar a todos los tipos, sería el haberse alejado de un estándar de lo bueno que constituye el ya aceptado *núcleo* de significado. También parece que se puede decir de manera general que aquellos estándares de comportamiento se expresan en algún tipo de norma, de manera que las definiciones genéricas de Jain o de Friederich se pueden aplicar a todos los tipos, pero son por esto mismo demasiado amplia y de poca utilidad práctica⁴⁰.

Siguiendo esta lógica, habría que diferenciar en primer lugar la *corrupción generalizada* (o sistémica, o social) de los otros tipos de corrupción. Esta se entiende como la

³⁹ Un ejemplo de esto es el concepto de Thompson de *corrupción mediada*, que se refiere a corrupción (política) para beneficio de un grupo político y que define como “el uso de cargos públicos para fines privados *de una manera que subvierte el proceso democrático*” (Thompson, 2002, pág. 46).

⁴⁰ Es decir, para la investigación empírica.

existencia de prácticas asentadas en normas sociales, y realizadas por actores públicos y privados, que se encuentran en conflicto con normas legales y morales sobre el comportamiento en el espacio público, conflicto que implica un uso inadecuado de los recursos públicos en detrimento del interés general. En ese caso, no se habla ya de personas o de actos individuales corruptos, sino de grupos sociales corruptos (a menudo una élite o clase social, o la denominada “clase política”). También se podría definir como una sociedad en la que se pone sistemáticamente primero el interés particular sobre el general.

Es por esto que cuando se habla de corrupción generalizada se está hablando de un fenómeno considerablemente distinto a la corrupción entendida como actos y comportamientos individuales desviantes, al punto de requerirse una definición sustancialmente distinta para los dos fenómenos. No se trata entonces de diferentes grados de corrupción sobre un continuo, como en la formulación de la corrupción sistémica de Klitgaard (1988)⁴¹, sino de dos clases diferentes de conceptos.

Para el segundo tipo, es decir la corrupción como acciones aisladas, se puede utilizar de forma genérica el concepto de *corrupción organizacional* de Hodgson y Jiang (2007). Ellos señalan que la corrupción ocurre siempre en el contexto de organizaciones, pero quieren trascender la separación de los sectores público y privado para construir un único concepto de la corrupción. Este es un elemento nuevo y muy necesario en los estudios sobre la corrupción, por un lado para separar el concepto de la noción amplia de corrupción de un orden, y por el otro porque, como se ha señalado, hay una división

⁴¹ Quien la define como la situación en que la corrupción está tan extendida que afecta a los propios mecanismos que podrían servir para combatirla.

entre los estudios (mayoritarios) que se ocupan de la corrupción en el sector público, y los que la estudian en las empresas privadas⁴².

En segundo lugar, recogiendo la idea de Etzioni sobre la responsabilidad privada, estos autores consideran que ésta es relacional y comprende al menos a dos actores. Así, la corrupción organizacional involucra a uno de los actores con un rol en una organización, la cual tiene unas reglas éticas, y otro actor que lo persuade de violarlas (Hodgson & Jiang, 2007). Nótese que esto deja de lado finalmente la discusión sobre los motivos (si los actores corruptos buscan beneficios y de qué tipo), que resulta estéril, pues como ha notado Hannah Arendt, sobre las motivaciones subjetivas nunca podrá haber certeza, y en el espacio público lo único que podemos observar, criticar y sancionar son las acciones (Arendt, 1958).

En tercer lugar, Hodgson y Jiang entienden la corrupción organizacional como un conflicto entre reglas de comportamiento de la organización y hábitos o conductas de los individuos que contradicen esas reglas. El debate sobre las reglas queda también aclarado con esta propuesta. No tiene importancia si en diferentes contextos hay diferentes normas morales, sociales y legales, porque las pertinentes para afirmar que hay corrupción son las normas de comportamiento que una organización en particular se ha dado, las cuales recogerán, naturalmente, normas de todos esos otros tipos⁴³.

Existe una crítica a la visión relacional de la corrupción, que señala que podrían ser considerados corruptos actos realizados por un solo individuo, en la línea del fraude y el

⁴² Hay una creciente literatura sobre la corrupción en ONG y en organismos internacionales (por ejemplo Grant y Keohane (2005)), pero esta tampoco dialoga mucho con las otras dos, a lo sumo toma prestados conceptos de forma por lo general acrítica.

⁴³ El presunto problema de comparación que esto plantea no es mayor que el que existe si se toma cualquier otra de las definiciones discutidas, pues es un hecho que las normas y los estándares más generales que determinan que un acto sea considerado corrupto no son universales, así sea universal el sentimiento de indignación que despierta la transgresión de las “normas de no discriminación” (Kurer, 2005).

desfalco (Villoria, 2006). Se puede aceptar esa categoría de corrupción organizacional como contrapuesta a la corrupción generalizada, pero modificar la definición en cuanto al carácter relacional. Quedan vigentes el delimitar la corrupción al contexto de organizaciones y el elemento de violación de normas de comportamiento propias de estas organizaciones. También se podría aplicar a ésta el elemento de actores que ocupen alguna posición de poder, pues los actos corruptos exigirían la capacidad para contravenir las normas de comportamiento de la organización en algún aspecto que sea relevante para el actor que incita a la transgresión o que la comete en solitario. Esto es todavía demasiado amplio, pero puede permitir avances interesantes al incorporar la corrupción privada a los estudios sobre la corrupción en general.

Otro tipo de corrupción, que sería diferente tanto de la generalizada como de la organizacional, es la captura del Estado, que puede coexistir con cualquiera de las otras dos pero tiene su propia definición y teoría. (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2001)

La siguiente división, dentro de la corrupción organizacional, se puede plantear según el tipo de organización en el que se presente la corrupción: pública o estatal frente a privada o corporativa. Se pueden encontrar buenos argumentos para usar el término corrupción en el sector privado: se abusa de una posición de poder, se violan reglas de comportamiento en el ejercicio de esa posición, y se privilegia un interés particular con consecuencias nefastas para el interés de los accionistas o propietarios. En ocasiones incluso se utilizan recursos de manera impropia o se producen desfalcos. La literatura sobre crímenes de cuello blanco y ética corporativa, así como los casos de Enron, WorldCom y las compañías que precipitaron la crisis financiera mundial del 2008 pueden constituir ejemplos de *corrupción privada*.

No obstante, se debe reconocer que no es el interés de la mayoría de los trabajos que se han citado, el abordar la corrupción corporativa o exclusiva del sector privado, pues ésta tiene unas características propias, que permiten abordarla con un marco conceptual más simple, como el de agente-principal clásico.

En cuanto a la *corrupción pública*, lo cierto es que la mayoría de autores que utilizan el término corrupción a solas se refieren únicamente a actos de corrupción en el sector público, que involucran a un funcionario público, y es por eso que la definición preferida por estos es la que se basa en el cargo público. Ahora se intentará encontrar los elementos de la corrupción pública, dejando de lado las características de los actores que cometen los actos.

Es un *leitmotiv* que los límites entre el sector público y el privado se han desdibujado (si es que alguna vez fueron tajantes, por fuera de los libros de texto) (Ramíó, 2001). La corrupción *pública* no se puede limitar por esto al sector público o al Estado, pues actores y organizaciones privadas también tienen responsabilidades públicas, manejan recursos y bienes públicos, tienen un impacto considerable sobre el interés público (incluso por fuera de las fronteras estatales), etc.

Así, la corrupción pública se diferencia de la privada por el carácter público de los recursos (en sentido amplio⁴⁴) que están en juego. También es pertinente que las repercusiones de los actos sean públicas (lo cual evita el concepto resbaladizo del interés general). Se podría entonces definir la corrupción pública como acciones en las que participan al menos uno, pero por lo general dos o más individuos, que dan un uso indebido a los recursos públicos, violando normas explícitas de comportamiento público (leyes, principios declarados, códigos de conducta, normas de las organizaciones), para

⁴⁴ La coerción, la capacidad legislativa, y por supuesto el presupuesto, constituyen recursos públicos.

obtener un beneficio (no necesariamente material ni personal)⁴⁵. Se dejan por fuera las normas sociales y morales implícitas porque se considera que estas deben manifestarse explícitamente para convertirse en normas públicas⁴⁶.

Por otra parte, dentro de la corrupción pública, existen también al menos dos tipos: la corrupción administrativa y la corrupción política o “gran corrupción” (Rose-Ackerman, 1978). Algunos autores además añaden a esas dos categorías la de corrupción legislativa (Jain, 2001), pero esta se puede considerar un tipo de corrupción política. Se ha diferenciado también entre la que implica discriminación en la aplicación de leyes, en su formulación, o en la prestación de servicios públicos (Heidenheimer, Johnston, & LeVine, 1989).

La propuesta acá es dividir la corrupción del sector público entre administrativa y política. En cualquier caso, todos los tipos de corrupción organizacional comprenden una serie de actos que han sido tipificados de formas que varían según el sistema jurídico, aunque existe cierta convergencia, en particular tras la aprobación de nuevos instrumentos internacionales sobre corrupción⁴⁷. La tabla 1.2 muestra una clasificación de los tipos de corrupción según lo dicho hasta ahora.

Tabla 1.2

| Corrupción generalizada | Captura del Estado | Corrupción organizacional | | |
|-------------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|----------|
| | | Corrupción privada | Corrupción pública | |
| | | | Administrativa | Política |

⁴⁵ Estatus, amistad, sexo, saldar compromisos previos, apoyo político, defender creencias, etc.

⁴⁶ Se utiliza acá la conceptualización institucionalista de Hodgson (2006) que renuncia a la diferencia entre normas formales e informales por su imprecisión, y la reemplaza por normas explícitas e implícitas.

⁴⁷ Convenio de las Naciones Unidas contra la corrupción, convenios de la OCDE, la OEA y la UA.

La corrupción administrativa ha sido muy estudiada y las definiciones basadas en el cargo público se aplican bastante bien a ésta, al igual que las explicaciones basadas en el modelo de agente y principal. Muchas de las críticas que se han hecho en este trabajo a las definiciones de la corrupción, derivan precisamente de la extensión al concepto general de corrupción de los conceptos aplicables únicamente a la corrupción administrativa. Algunos autores denominan corrupción política a todo lo que aquí se ha llamado corrupción pública, pero en realidad están estudiando también principalmente la corrupción administrativa. Es este tipo de confusión lo que ha llevado a un punto muerto la discusión conceptual, pero posiblemente aclararlo pueda contribuir a encauzar mejor el debate.

Para terminar, queda la corrupción política propiamente dicha. Existen autores que sí se han ocupado realmente de estudiar la corrupción política, como Mark Warren. Su definición es esta: “La corrupción política es el uso indebido del poder y la autoridad comunes para propósitos de ganancia individual o de grupo a expensas comunes”⁴⁸ (Warren, 2004, pág. 332). Para este autor, la corrupción política es una forma de “exclusión doble”⁴⁹. La corrupción viola siempre la norma democrática de la inclusión de todos los afectados en la toma de decisiones y su implementación, involucrando un alto grado de hipocresía porque los que participan en la corrupción profesan la norma democrática pero la violan al mismo tiempo. Por eso, la duplicidad caracteriza el tipo de exclusión generado por la corrupción, y esto implica que los corruptos pueden ser sancionados de acuerdo con los estándares que ellos mismos dicen aceptar (Warren, 2004).

⁴⁸ T. de la a. Original es: “Political corruption is the inappropriate use of common power and authority for purposes of individual or group gain at common expense”.

⁴⁹ La expresión original es “*duplicitous exclusion*”, de difícil traducción.

Esta discusión ha llevado a poder hablar con más claridad de la corrupción y poder elegir la definición que se quiere utilizar pensando en el tipo de corrupción que resulta de interés para cada investigación, así como entre las diferentes definiciones existentes según los elementos que las constituyen. Por supuesto, esta es solo una esquematización del problema y ha dejado por fuera posibles definiciones y elementos, pues no era posible abarcar todas las existentes con sus pequeñas variaciones, pero se han incluido las principales y se ha contribuido a la formalización y aclaración del debate conceptual.

Finalmente, cabe indicar que existen otros conceptos que se pueden traslapar con la corrupción o, siendo claramente distintos, ocurrir en conjunto con ésta. Villoria (2006) hace una buena clarificación sobre los fenómenos que a su juicio no constituyen corrupción pero se pueden confundir con esta, tales como clientelismo⁵⁰, conflicto de interés, y escándalo. La aclaración resulta muy pertinente, y pese a sus relaciones estrechas con la corrupción esos fenómenos no son objeto de este trabajo.

b) ¿Cómo medir la corrupción?

Cuando se estudia la corrupción, se generan dificultades no solamente con respecto a las definiciones, sino también a las mediciones. Por supuesto, los dos problemas están relacionados; probablemente la razón de que se dedique tanto espacio en la literatura a discutir sobre la mejor definición de la corrupción es que se pretende delimitar un concepto que sea posible medir. Se debe resaltar que no todos los tipos de corrupción se han intentado medir, más bien la mayoría de mediciones se ocupan de la corrupción

⁵⁰ El clientelismo es un fenómeno diferente de la corrupción pero siempre viene acompañado por ésta. Las correlaciones entre los dos se verán en el punto 2a.

pública, y en particular la administrativa, con algunas pocas abordando prácticas concretas de corrupción política. Las mediciones de la corrupción privada no serán consideradas acá, pues no son objeto de este trabajo.

Pero la medición de la corrupción presenta un reto, pues sus características de clandestinidad y violación de normas hacen que, como en el caso de muchos delitos, se reporten o descubran menos de los que ocurren realmente y que los actores involucrados sean reacios a hablar al respecto, en particular cuando el fenómeno está asociado a redes. Además, “aquellos que reportan o denuncian instancias de corrupción pueden ser opositores políticos del acusado con motivos para desacreditarlo: los críticos de las prácticas corruptas con frecuencia tienen otra agenda propia de ensalzar o denigrar a grupos específicos, y los gobiernos pueden no querer investigadores explorando en esas áreas tan sensibles”⁵¹ (Sandholtz & Koetzle, 2000, pág. 33).

Por otra parte, no es evidente que sea deseable o necesario medir la corrupción. Debe aclararse que la mayoría de fenómenos sociales no son medibles directamente. No obstante, se ha intentado medir incluso los más esquivos y se hacen aproximaciones para poder cuantificar y comparar fenómenos. A continuación se hará una síntesis de las diferentes mediciones aproximativas que se han utilizado en los estudios sobre la corrupción pública.

Una primera medida, que proviene de la criminología, parte de la victimización, es decir, el número de personas perjudicadas por acciones corruptas (entendidas como sobornos) y que han puesto una denuncia. Salta a la vista que es una aproximación muy imperfecta, no solamente porque mucha gente no denuncia la corrupción, sino porque

⁵¹ T. de la a. “Those reporting or alleging instances of corruption can be political opponents of the accused with motives to discredit them: critics of corrupt practices often have a separate agenda to extol or denigrate specific groups; and governments may not want researchers probing such sensitive areas”.

las personas no se sienten por lo general *víctimas* de la misma (Sandholtz & Koetzle, 2000; Johnston, 2005b). Sin embargo, en algunos contextos puede servir, como la punta de un iceberg, para calcular cuantas denuncias no llegan a ser formuladas en relación con las que sí lo son. Los tipos de corrupción que no pasan por un soborno y, en particular, ciertas formas de corrupción política sin víctima directa, no se pueden medir con este tipo de instrumentos.

En relación con la victimización, se ha propuesto medir el número de funcionarios condenados por abusos de cargo, pero el problema no solo es que el número de condenas puede ser una pequeña fracción del número total de casos, sino también que dicho dato mediría más la calidad del sistema judicial que el nivel de corrupción pública (Lambsdorff, 1999).

Una segunda forma de medir por aproximación es monetaria. Consiste en cálculos estimados del dinero pagado en sobornos —las ganancias de los corruptos— o las pérdidas debidas al dinero malversado por decisiones corruptas (Jain, 2001). Estos cálculos dependen en todo caso de otras mediciones, como la anterior, pues el número y monto de los sobornos dependen del número de casos denunciados o investigados. También se han intentado estimaciones de efectos monetarios que indiquen la presencia de corrupción, tales como las tasas de interés o los costos de los proyectos públicos que sean más altos de lo esperado (Johnston, 2005b). Como en el caso anterior, esto mide solo ciertos tipos de corrupción, pues otros no tienen efectos monetarios perceptibles. Es una medición más indirecta que otras y en ocasiones resulta muy costosa o muy especulativa.

Las dos primeras formas de medición presentan muchas dificultades y se utilizan sobre todo para diseñar medidas o sanciones contra la corrupción. Pero la medida más

utilizada en la investigación empírica es la medida subjetiva de percepción de la corrupción. Basadas en encuestas, ya sea a los ciudadanos comunes, ya sea a expertos o personas en posiciones de poder, o una mezcla de ambas, estas mediciones eluden el problema de la definición de la corrupción, pues dejan que cada cual responda según su noción intuitiva del término.

En ese sentido, se puede señalar que no siempre están midiendo lo mismo. También que pueden no relacionarse con los niveles reales de corrupción. Efectivamente, se ha demostrado que la percepción general de la corrupción está fuertemente influida por los escándalos y la cobertura mediática del tema, de forma que el nivel real puede no cambiar, pero al hacerse más visible, las percepciones cambian (Pharr & Putnam, 2000; Johnston, 2005b).

La medición utilizada actualmente de forma mayoritaria es la del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional. Esta ONG lleva algunos años aplicando sus encuestas y paneles de expertos, obteniendo su índice a partir de una variedad de encuestas diferentes (el número varía por país y año) (Johnston, 2005b). Por lo tanto, cuenta con una base de datos y un *ranking* que permiten la comparación entre países y a lo largo del tiempo, por lo cual ha llegado a ser la fuente privilegiada de datos sobre niveles de corrupción pública en diferentes países (Lambsdorff, 1999). Cada año ha incluido un mayor número de estos y ha mejorado ligeramente la metodología (lo cual introduce problemas de comparación) (Wei, 2001).

Otra medición basada en la percepción es el Índice de información sobre la competitividad global (GCR), pero los consultados son solamente empresarios (Wei, 2001). De la misma manera, el Índice internacional de negocios *Business International*, ahora del *Economist Intelligence Unit*, y el *International Country Risk Guide* (ICGR) de

Political Risk Services, reflejan percepciones de consultores o personas que realizan negocios con el país en cuestión y se refieren únicamente al soborno o pagos ilegales (Tanzi & Davoodi, 2001). Es también el caso del *Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS), diseñado por el Banco Mundial y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) para los países en transición, el cual mide la percepción de expertos sobre la captura del Estado, la corrupción, el lobby y otros aspectos del entorno político, pero no tiene series temporales ni la amplitud de países de los otros indicadores.

A pesar de los límites y diferencias de todas estas formas de medir la corrupción basadas en percepciones subjetivas, todos los autores consultados afirman que la correlación entre las mismas es muy alta, de forma que es posible usar cualquiera o una mezcla de varias de éstas sin que los resultados cambien demasiado.

Una medición reciente que ha intentado corregir errores metodológicos de las otras es el índice de *Governance Matters* del Banco Mundial (Kaufman, Kraay y Zoido-Lobaton), aunque su propósito no es medir la corrupción sino el éxito de las medidas adoptadas para contenerla y del ambiente de “gobernanza” en general. Johnston (2005b) ha realizado un análisis detallado de sus méritos y sus límites en comparación con el CPI.

Los puntos principales de esta y otras críticas del CPI son: solo miden las opiniones sobre la corrupción, las cuales no solo son subjetivas, sino que suelen estar influenciadas por los medios de comunicación, por publicaciones de mediciones anteriores y por otros factores que modelan la opinión pública. Por otro lado, hay problemas en la agregación de fuentes diversas, hay cambios de metodología leves, pero frecuentes, y cambios de fuentes y todo esto dificulta mucho la comparación entre datos de países diferentes (Johnston, 2005b; Lambsdorff, 2007; Villoria & Jiménez, 2012).

En suma, las mediciones de la corrupción son muy imperfectas y solo sirven para ciertos tipos de corrupción, que han sido los más estudiados, pero son la mejor aproximación disponible, en particular el CPI.

Capítulo 4. Explicaciones de la corrupción

Los trabajos sobre corrupción, además de discutir sobre las definiciones y las interpretaciones del concepto, han abordado las consecuencias, las posibles causas, y han propuesto soluciones de diferente naturaleza. Pero pocos han intentado estudiar todo esto a la vez. Se ha señalado que, en realidad, pocos estudios proporcionan o se adscriben a una teoría coherente y comprensiva sobre el fenómeno. Algunas revisiones recientes que se refieren a las “causas” de la corrupción son: (Jain, 2001; de Graaf, 2007; Lambsdorff, 1999; Tanzi & Davoodi, 2001). Se desarrollarán estas detalladamente a continuación.

Se debe señalar que es difícil hablar de causas de la corrupción, porque se trata de un fenómeno multidimensional (Fernández Rios, 1999), sobre el que influyen factores de diferentes tipos, desde las características de los individuos hasta las de las sociedades, sistemas políticos y económicos en los que se inscriben.

El esquema propuesto por de Graaf (2007) resulta útil en ese sentido, pues organiza las explicaciones que se han intentado construir según privilegien los factores causales de nivel macro, meso o micro. Ya son tan numerosas las variables que de alguna forma se relacionan con la corrupción, que es necesario algún tipo de esquematización. Se utilizará ésta, complementada con varias subcategorías de elaboración propia y con un

mayor número de factores y autores que se han identificado en la literatura sobre corrupción. Toda la lista se incluye en el anexo 1 como mapa conceptual.

a) Nivel macro

Se incluirán como variables macro las estructurales y culturales. Existe una gran discusión sobre cuáles de estas logran dar explicaciones, y sobre cuál es la relación de causalidad entre unas y otras. Por ejemplo, muchos autores admiten que las variables estructurales no constituyen una explicación causal de la corrupción. Por el contrario, no se ponen de acuerdo sobre las variables culturales. Lambsdorff (1999) considera que algunos estudios culturales han encontrado causas parciales de la corrupción. Tanzi y Davoodi (2001) afirman que se han desmentido las causas culturales de la corrupción y que ese tipo de explicaciones adolecen de un sesgo etnocéntrico, mientras Uslaner (2005) cree que la cultura es lo que determina las diferencias institucionales que facilitan la corrupción.

Se procederá a exponer todas las variables que han sido consideradas como posibles explicaciones, o al menos como factores que tienen incidencia sobre la corrupción en el nivel macro, pero sin perder de vista esta discusión durante la exposición.

i) Variables estructurales

Estas son las explicaciones más numerosas en las publicaciones contemporáneas sobre la corrupción y se han trabajado siempre con metodologías cuantitativas de correlación estadística. Tanto Lambsdorff como de Graaf señalan acertadamente que la mayoría de estos estudios encuentran diferentes grados de correlaciones estadísticas, pero no

pueden demostrar causalidad. Esto es importante, pues la elección de esas metodologías deja muchas veces de lado la formulación de buenas teorías (Bourdieu, Chamboredon, & Passeron, 1996), y es también muy sensible al diseño técnico de las pruebas, de manera que se encuentran con frecuencia estudios que se contradicen entre sí a pesar de tener buenos datos y un diseño confiable. Esto conduce a que no se pueda concluir con certeza nada, como un poco a su pesar deja entrever Lamdsdorff (1999) en su revisión.

Como primer grupo de variables estructurales se encuentran aquellas relacionadas con las características económicas de los países. Como ha ocurrido en la ciencia política con otros conceptos, muchos estudios han intentado relacionar el nivel de corrupción (percibida) en una sociedad con sus indicadores económicos, para explicar por ejemplo que los países con menores percepciones de corrupción sean los países más desarrollados. En ese sentido, se han utilizado variables como el tamaño de la economía (PIB o PIB per cápita): (Jain, 2001; Montinola & Jackman, 2002; Gerring & Thacker, 2005; Sandholtz & Koetzle, 2000), pero la mayoría de estos estudios han descartado la hipótesis de una relación directa entre tamaño o crecimiento de la economía y mayor incidencia de la corrupción. Dado que está más aceptado un efecto de la corrupción sobre el crecimiento económico, parecería que la relación de causalidad es invertida.

De la misma manera, hay estudios sobre la corrupción según el grado de apertura o competencia de la economía, o puesto de otra manera el grado de intervención del Estado en la misma. Se han usado como indicadores la apertura a las importaciones o la inversión exterior, las leyes antimonopolio y las regulaciones estatales. Para algunos autores esta variable no tiene ninguna relación con la corrupción (Mauro, 1998), o una muy ambigua (Lambsdorff, 1999; Montinola & Jackman, 2002); mientras otros sostienen que sí hay una relación significativa (Gerring & Thacker, 2005; Jain, 2001).

Otro indicador que ha sido desestimado en la actualidad como irrelevante para explicar la corrupción, pero que tuvo bastante eco en el pasado, es el nivel de gasto público de cada país. Dentro de algunas teorías económicas se consideraba que un mayor gasto público implicaba mayores oportunidades para un comportamiento de búsqueda de rentas, pero los estudios empíricos han llegado a negar esa relación. Con indicadores de tamaño del Estado o del sector público no se encontró una relación significativa (Lambsdorff, 2007; Montinola & Jackman, 2002). (Gerring & Thacker, 2005) incluyeron otras medidas del tamaño del Estado como porcentaje de funcionarios y empresas públicas y no encontraron ninguna relación entre las variables. El nivel impositivo fue considerado por Jain (2001). Otros autores incluso plantean una relación inversa: a mayor gasto público menos corrupción (Tanzi & Davoodi, 2001; Hopkin & Rodriguez-Pose, 2007; Rothstein & Uslaner, 2005).

Parecería que no hay entonces correlación estadística entre las percepciones de corrupción y los indicadores económicos. Sin embargo, en la última década ha surgido un interés por medir un aspecto más específico de la relación entre la economía y el Estado que sí ha arrojado pruebas (inscritas dentro de una teoría explicativa coherente) de incidencia sobre los niveles de corrupción percibida. Se trata de la distribución del ingreso (o desigualdad). Al parecer los primeros en estudiar esta relación fueron Tanzi y Davoodi (1997) y su trabajo abrió las puertas a otros, como el estudio de la relación circular entre la pobreza y la corrupción (Gupta, Davoodi, & Alonso-Terme, 1998). Aunque siguen siendo pocos, algunos trabajos encontraron relaciones con la actividad redistributiva del Estado (La Porta & otros, 1999), la existencia de programas sociales universales (redistributivos) (Rothstein & Uslaner, 2005), la inequidad real (Uslaner, 2005) y percibida (Karstedt, 2001), y los Estados de bienestar (Hopkin & Rodriguez-Pose, 2007).

La teoría subyacente es que la corrupción nace en parte de la exclusión de grupos sociales y de la falta de oportunidades para conseguir acceso a bienes y servicios, que empuja a las personas a intentar obtenerlos por vías no permitidas, y permite a los mejor situados mantener privilegios y de esta manera perpetúa las desigualdades. La baja movilidad social mantiene elites corruptas y disminuye la posibilidad de otros grupos de controlarlas o retarlas.⁵² Igualmente, existen medidas de desigualdad percibida o subjetiva, que se correlacionan aún más que la desigualdad objetiva con las mediciones de corrupción (Karstedt, 2001).

Además de las estructuras económicas, se han postulado explicaciones que, independientemente de los resultados empíricos (que como en los otros casos son poco concluyentes) resultan cuestionables porque implican algún tipo de determinismo. Es el caso de las hipótesis relacionadas con la geografía; se estudió la distancia del Ecuador (Gerring & Thacker, 2005) y la abundancia de recursos naturales (Lambsdorff, 1999), o la “zona geográfica” (Prats Cabrera, 2008) en relación con la corrupción.

También se han explorado variables⁵³ relacionadas con el transcurso histórico, como el tipo de sistema legal (*common law*, citado en Lambsdorff 1999, o de origen socialista en Gerring y Thacker, 2005), el origen colonial (mencionado en Prats Cabrera (2008)), y el pasado comunista (Sandholtz & Koetzle, 2000; Sandholz & Taagepera, 2005). Se debe decir a su favor que estos últimos introducen explicaciones más complejas sobre la relación entre la historia comunista y altos niveles de corrupción, los cuales están apoyados en otros estudios de caso referidos a dichos países, y en donde realmente la variable explicativa es cultural. Sobre este particular, Uslaner (2005) explica las correlaciones entre corrupción y las variables religiosas e históricas como casos en que

⁵² Sobre estas explicaciones se volverá al final de la sección ii).

⁵³ Aunque en la mayoría de ocasiones éstas se usan solo como variables de control, es necesario establecer para cuáles se justifica esa sugerencia de relación causal y para cuáles no.

una tercera variable es realmente la que causa a las otras dos; en su propuesta, ésta es la confianza social y en las instituciones.

Un gran número de trabajos, en particular de la ciencia política, han abordado la relación entre democracia y corrupción. Han concluido muy a su pesar que el tipo de régimen político solo no correlaciona con los niveles de corrupción (Blake & Martin, 2006; Montinola & Jackman, 2002), es decir que los regímenes democráticos y no democráticos pueden presentar altos niveles de corrupción por igual. Por el contrario, cuando se trata de democracias estables que han tenido un largo período de continuidad, sí se encuentra una correlación (Blake & Martin, 2006; Gerring & Thacker, 2005; Sandholtz & Koetzle, 2000).

La explicación podría ser que la democracia produce efectos a lo largo del tiempo que contrarrestan la corrupción, o que la diferencia relevante es entre democracias consolidadas y todos los otros tipos de régimen. Sin embargo estos estudios son engañosos: la correlación es débil incluso así (Lambsdorff, 1999), y está claro que existen niveles relativamente altos de corrupción percibida también en democracias consolidadas. Adicionalmente, el interés de muchos investigadores es la corrupción exclusivamente en el contexto de las democracias (Villoria, 2006; Warren, 2004), y en la actualidad éstas constituyen la mitad de regímenes en el mundo. Esto remite a las diferencias institucionales y a los varios aspectos de la calidad de la democracia, que se encuentran en la parte (b).

Ciertas condiciones socio – demográficas han sido exploradas también como variables relacionadas con la corrupción, si bien de manera marginal. Un trabajo en curso intenta relacionar los porcentajes de población con educación formal con la corrupción, y también la educación cívica o moral como elemento que disminuiría la ocurrencia de la

corrupción. Sin embargo no existen resultados claros todavía. Otra estadística que se ha empezado a considerar es el número de mujeres en cargos públicos. Lambsdorff (1999) cita estudios que indicarían que las mujeres son menos corruptas que los hombres, pero Anne Marie Goetz (2007) desmiente ese tipo de explicaciones esencialistas, introduciendo una explicación alternativa que toma en consideración las diferentes formas de socialización de hombres y mujeres en cargos públicos y las menores oportunidades que tienen las mujeres para entrar en redes de corrupción.

Esto permite concluir que, como afirman Lambsdorff (1999) y De Graaf (2007), las variables estructurales revisadas hasta el momento no constituyen explicaciones consistentes ni convincentes de la corrupción, y en varios casos remiten a su vez a otras explicaciones basadas en variables culturales, por lo cual se pasará a considerarlas ahora.

ii) Variables culturales

Las variables culturales, como las históricas, tienen como problema la dificultad que supone falsarlas e incluso aislarlas frente a otro tipo de variables. Sin embargo, siguen siendo populares en los estudios sobre la corrupción.

Dentro de esta categoría, los más importantes y numerosos han sido los trabajos sobre el capital social y la corrupción. El capital social comprende las “características de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando la acción coordinada”⁵⁴ (Pharr & Putnam, 2000, pág. 38). Putnam empezó midiéndolo como participación de los ciudadanos en asociaciones voluntarias, pero su propuesta generó un debate que ha llevado a diferentes

⁵⁴ T. de la a. En el original: “features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated action”.

interpretaciones de las definiciones y mediciones del capital social⁵⁵. Sin embargo, para propósitos de este trabajo basta con decir que tanto este autor, como Lambsdorff y Della Porta, entre los más destacados, han señalado que cuando el capital social y la confianza en los demás son bajos, la corrupción es alta. Queda la duda sobre si la “causa” de la corrupción es entonces la falta de confianza en los demás, o en las instituciones⁵⁶, o la baja participación en asociaciones voluntarias, y de qué tipo.

Las teorías más recientes proponen que la corrupción necesita capital social *negativo* o *perverso* (De León-Beltrán & Salcedo-Albarán, 2008; Levi, Cook, & Hardin, 2005), es decir, el tipo de redes y formas de confianza interpersonal que se basan en la lealtad a un grupo cerrado, y en la desconfianza y exclusión del resto de la sociedad, ya sea basada en clases sociales, en lazos familiares o en redes criminales. La corrupción, al ser un intercambio informal y secreto de alto riesgo, requiere de ese tipo de capital social perverso. Sin embargo, en el largo plazo la ausencia de instituciones para asegurar los compromisos y castigar a quienes violen el secreto o se salgan del grupo, puede impedir la expansión de la corrupción más allá de ciertos límites (Della Porta, 2000). Un ejemplo de capital social negativo lo constituyen las redes clientelares, que tienen una alta asociación con la corrupción, porque tienden a ocurrir simultáneamente (Manzetti & Wilson, 2007).

Si bien la confianza en los demás sería uno de los componentes del capital social, algunos trabajos la abordan por separado como un factor cuya ausencia genera mayor corrupción, esgrimiendo la misma diferencia entre confianza en el grupo versus confianza generalizada (Pharr & Putnam, 2000; Uslaner, 2005), pero la relación parece

⁵⁵ Por ejemplo, algunos consideran que solo las asociaciones políticas son relevantes para el capital social y otros descartan la idea y la reemplazan por la de confianza en los demás. (Pharr & Putnam, 2000)

⁵⁶ Sobre estas variables se volverá después.

ser circular, pues la baja confianza social (generalizada) es también consecuencia de altos niveles de corrupción (Rothstein & Uslaner, 2005; Lapuente, 2009; Villoria & Jiménez, 2012).

El tipo de confianza entre el grupo que se asocia con la corrupción también se ha estudiado en relación con culturas en las que la reciprocidad, la amistad y los regalos son muy importantes y pueden conducir a acciones que se consideren corruptas bajo ciertos estándares (de Graaf, 2007). Un caso prototípico es el de Japón, estudiado por Susan Pharr (Pharr & Putnam, 2000).

El capital social y la confianza social también pueden reflejarse en la cohesión social, que se expresa en una ausencia de conflictos sociales o étnicos con potencial violento, pero la cohesión solo se ha usado como variable de control en relación con la corrupción (Tavits, 2007).

Por otra parte, la corrupción parece ser más común en culturas con una fuerte jerarquía y actitud reverente hacia la autoridad (Lambsdorff, 1999). Esta es la explicación que dan Sandholtz y Taagepera (2005) con respecto a la correlación alta entre corrupción y pasado comunista: la experiencia del comunismo incidió sobre esas sociedades en el nivel cultural, creando una gran aceptación para los principios de jerarquía por encima de los valores democráticos, y una gran desconfianza en los demás generada por sentimientos de desigualdad e injusticia. Sin embargo es necesario reconocer que la corrupción era alta en esos países ya durante el comunismo y que se podrían proponer varias explicaciones rivales para la misma en esos casos particulares (DiFranceisisco & Gitelman, 2002; Mungiu-Pippidi, 2002-2003).

Lo mismo se puede decir de la religión (en diferentes estudios se han considerado los porcentajes de población protestante o católica o musulmana (Sandholtz y Koetzle

2000, Uslaner 2005, Rothstein y Uslaner 2005, Gerring y Thacker 2004). A juicio de Lambsdorff (1999) la única que da resultados significativos es la relación entre países con mayorías de algún tipo de cristianismo reformado (protestante) y una menor corrupción, pero los países protestantes son en muchos casos anglosajones y tienen por tanto otra serie de factores en común (históricos, culturales y políticos) que pueden estar detrás de esa aparente relación.

Para terminar, de Graaf (2007) afirma que las explicaciones de la corrupción de tipo cultural suelen invocar la existencia de un conflicto de valores, en donde primarían valores particularistas o del ámbito privado sobre valores universales e imparciales como los estándares que son contrariados por las acciones corruptas. Esta descripción comprendería los ejemplos mencionados de culturas clientelistas, patrimonialistas y de reciprocidad, y todos los casos en que la lealtad a un grupo particular sea más importante que el respeto a las normas y valores universales o la defensa del bien común.

Se puede concluir que, hasta el momento, el mejor intento de construir una explicación teórica completa es el de Uslaner (2005). En su estudio de ecuaciones no encuentra ninguna significación de los factores estructurales, descartando empíricamente casi todos los que se han reseñado aquí. En cambio, encuentra que la inequidad económica y ante la justicia (entre las variables estructurales), junto con la baja confianza social y la presencia de elementos jerárquicos en la cultura (entre las variables culturales) son los mejores factores explicativos de la corrupción política⁵⁷.

Esto lo hilvana en su explicación según la cual la corrupción política es el resultado de una distribución desigual de recursos en la sociedad. La relación de causalidad es

⁵⁷ Aclara que su teoría no se aplica a la corrupción administrativa o de pequeña escala.

indirecta: la inequidad genera baja confianza en los demás, y esta genera corrupción. Esto ocurre porque la inequidad hace que los ciudadanos sientan que el sistema está contra ellos, crea una dependencia en los líderes políticos (asociada al clientelismo), un pesimismo general (sentimiento de no estar en control del propio destino) y distorsiona las instituciones de justicia en la sociedad; las cortes y la policía que deberían proteger a los menos favorecidos, los perjudican⁵⁸. Además genera confianza dentro de grupos cerrados y la creencia en que las vías honestas no dan resultado, solo los contactos y la trampa, por lo cual todo esto resulta en mayor corrupción (Uslaner, 2005).

La propuesta de Uslaner parece integrar factores muy importantes, pero aún así tiene dos problemas. El primero es que utiliza como medida de la corrupción política el índice de percepción de Transparencia Internacional, el cual puede estar midiendo lo mismo que las mediciones de opinión pública sobre la corrupción (también basadas en percepción). El segundo, la suya es una visión pesimista de un círculo vicioso donde no hay mucho margen para soluciones, si bien trata de matizarla un poco con propuestas de políticas redistributivas y de mejora de la justicia para romper el ciclo.

En suma, las variables culturales pueden ofrecer mejores explicaciones que las examinadas al principio, pero aún así no se han integrado en propuestas de causalidad y soluciones a los niveles de percepción de la corrupción. En particular son muy pocas las soluciones que se pueden ofrecer desde estas perspectivas, y en la mayoría de casos los autores se abocan a una posición desesperanzada. En efecto, si la corrupción dependiera realmente de las características estructurales y culturales de cada sociedad, no sería posible disminuir sus niveles excepto que fuera posible modificar profundamente a esa sociedad, es decir, resolver muchos otros problemas profundos (el desarrollo, la

⁵⁸ Esta importancia de la igualdad ante la ley recuerda el planteamiento de Kurer ya citado.

educación, la democracia) que en general se están intentando resolver siempre, con mayor prioridad que la corrupción misma, pero que son de largo plazo.

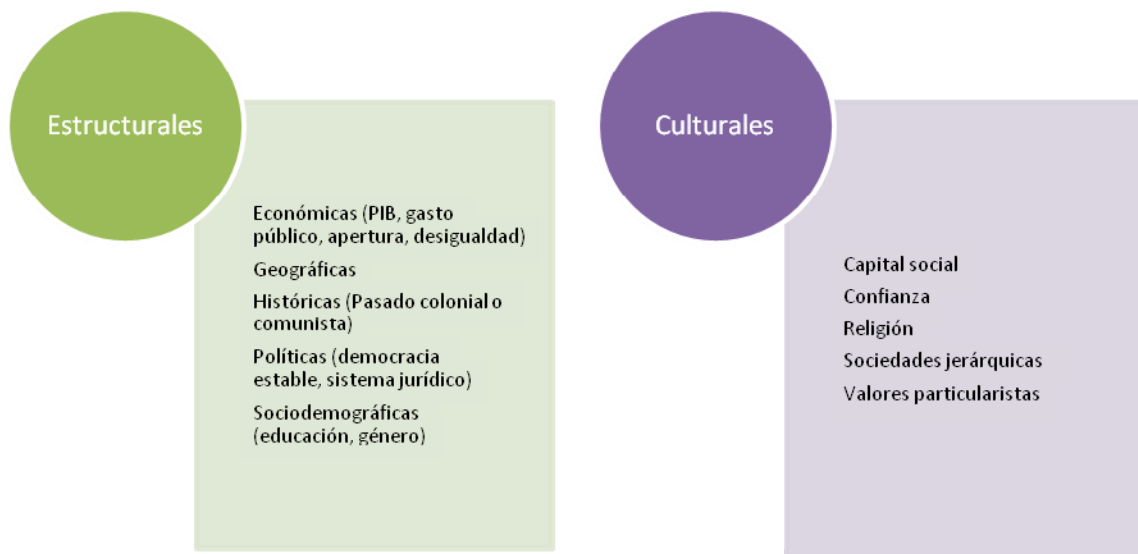
Más grave aún, implicaría que la cultura y los valores de esas sociedades están “equivocados”, son nocivos y la condenan a quedarse atrapada en varios círculos viciosos de problemas muy profundos. No se comparte acá esta visión tan deprimente y se mostrará que no es la única posible.

Una crítica final a estas variables es que no logran explicar diferencias en los niveles de corrupción dentro de un mismo país o entre instituciones del mismo, donde la cultura y la historia son similares (Lapuente, 2009).

Adicionalmente, no se puede dejar de anotar que el uso de los índices basados en la percepción, con los problemas que ya se expusieron atrás, hacen que todos estos trabajos empíricos estén midiendo con frecuencia cosas diferentes, y no necesariamente estén midiendo el nivel de corrupción objetivo, si es que se puede hablar de este.

No quiere esto decir que las correlaciones estadísticas de estas variables no resulten útiles, pues ofrecen información sobre lo que tienen en común los diferentes grupos de países en los que la percepción de corrupción está en un determinado nivel. Pero estas características ya han sido ampliamente estudiadas en la literatura y parecería que no aporta mucho continuar por ese camino. En particular, no aporta mucho a la comprensión de las causas de la corrupción, pues en países con características muy similares en cuanto a todos estos factores, los niveles de corrupción todavía pueden ser muy diferentes, igual que dentro de un mismo país pueden variar considerablemente entre regiones, ciudades y organizaciones, de manera que para una teoría comprehensiva de la corrupción y para la búsqueda de herramientas que permitan disminuirla, son necesarias otras explicaciones.

Figura 1.3. Variables macro que se relacionan con la corrupción



b) Nivel meso

El nivel de las estructuras y la cultura es difícil de cambiar, los cambios solo ocurren en el largo plazo y de manera lenta, o como resultado de traumatismos históricos. Es por esto que muchos autores han volcado sus energías hacia el nivel meso, sobre el cual es factible incidir para proponer soluciones y modificar aquello que crea, permite o facilita la corrupción. Este tipo de lecturas se centra entonces en las soluciones más que en las explicaciones, pero ha sido también muy fértil y se lo ha explotado mucho desde los organismos preocupados por disminuir la corrupción en diferentes contextos.

i) Instituciones

Se ha mencionado ya cómo el nivel de corrupción varía entre países similares en sus condiciones estructurales y culturales. La explicación de estas diferencias puede estar en

las instituciones. El institucionalismo (en sus diferentes variantes) reconoce que las interacciones y acciones humanas están organizadas siguiendo reglas. Las instituciones son sistemas de reglas, que crean expectativas de comportamiento, y a la vez ponen límites y permiten la acción individual.

En ese sentido las instituciones son un tipo particular de estructura, pero se diferencian de otros tipos (estructuras demográficas o económicas) porque dependen de reglas (entendidas como mandatos normativos transmitidos socialmente y potencialmente codificables) (Hodgson, 2006). Adicionalmente, esas reglas son interiorizadas por la socialización, de forma que las instituciones funcionan también como motivos internos de la agencia; constituyen un puente entre las estructuras y los agentes individuales. Este tema se desarrollará más adelante.

Los enfoques institucionales son criticados por los partidarios de las explicaciones estructurales y culturales, porque se argumenta que las instituciones son el producto de la cultura y reflejan la estructura de la sociedad; en el caso de la corrupción, eso explica la dificultad de modificarla a través del cambio institucional, su persistencia en el tiempo o “*stickiness*” (Uslaner, 2005). Se debe reconocer que las lecturas institucionalistas de la corrupción se han centrado mucho en proponer soluciones, incluso se puede afirmar que son la principal fuente de propuestas para combatir la corrupción, pero no suelen ofrecer explicaciones causales o teorías completas sobre la misma.

No obstante lo anterior, diferentes aspectos de las instituciones políticas se han considerado influyentes sobre los niveles de corrupción, por lo general ligados a la propuesta de su modificación o eliminación para disminuir dichos niveles. Es por esto

que a continuación se presentarán de la mano las posibles causas y soluciones institucionales propuestas en la literatura revisada.

Entorno jurídico. Algunos ejemplos proponen que la corrupción ocurre porque hay un problema con el entorno jurídico en general. Es el caso de los estudios estadísticos que buscan relacionar los niveles de corrupción percibida con el entorno jurídico (Jain, 2001) o con la calidad de la regulación (Gerring & Thacker, 2005), medidos por lo común con indicadores del Banco Mundial. Se argumenta que los actores corruptos tienen interés en mantener regulaciones de mala calidad, opacas, confusas o excesivas, para aumentar su oportunidad de maniobrar en los márgenes de la misma (Lambsdorff, 2007). La propuesta implícita es que si se mejora este entorno, la corrupción disminuirá (Wei, 2001). Pero esto mismo debe advertir de las dificultades para modificarlo, si existen muchos intereses (corruptos) en mantenerla.

Hay una contradicción en lo que concierne al papel de la legislación y la regulación frente a la corrupción, pues por un lado proliferan las propuestas de combatir la corrupción a través de una mayor y más detallada legislación y regulación, y por el otro, todo parece indicar que la corrupción es menor cuando hay menor carga reguladora. Entre menos detalladas sean las leyes y menos entren en la minucia, menos corrupción existirá, de acuerdo con Lapuente (2009).

Instituciones políticas formales. La debilidad de las instituciones políticas también ha sido invocada como causa de la corrupción (Manzetti & Wilson, 2007), así como la baja confianza de los ciudadanos en las mismas (Pharr & Putnam, 2000) pero en estas explicaciones la corrupción aparece como parte de un problema más amplio que no tiene su único origen en defectos institucionales sino en factores culturales o estructurales. El desempeño de las instituciones políticas, medido como eficiencia y

eficacia de las políticas públicas, puede estar relacionado con la corrupción (a mayor corrupción menor desempeño, pero tal vez también a la inversa) (Villoria, 2006).

Sistema judicial. Por otro lado, existen teorías sobre la relación entre la corrupción y el sistema judicial (Lambsdorff, 1999), donde se entiende que si la justicia funciona de manera adecuada, investiga y sanciona los casos de corrupción y no se deja influir por otros actores del sistema político, la corrupción será más reducida que cuando reinan la impunidad y la complicidad, y no hay independencia de los jueces frente a los políticos. Esto se puede volver una relación circular, pues cuando la corrupción es extendida, los que participan en ella pueden intentar influir el sistema judicial y evitar que funcione adecuadamente, como ha ocurrido en Italia (Della Porta & Vannucci, 2007).⁵⁹

Democracia y sus atributos. Se había hablado ya sobre la ausencia de correlaciones entre régimen político y corrupción, que cambia con la consideración de la duración de la democracia y su consolidación. Desde el enfoque institucionalista se puede calificar aun más esa observación, pues se han planteado numerosas relaciones entre la corrupción (percibida) y los indicadores de calidad de la democracia, que se refieren a diferentes aspectos de sus instituciones. En el nivel más amplio, se ha hablado de la inclusión política (Warren, 2004), las libertades civiles⁶⁰ (Jain, 2001); más específicamente la libertad de prensa, y la participación política (Lambsdorff, 1999).

Dentro de la visión de la corrupción como una patología de la democracia, estas relaciones tienen sentido pues las dos dimensiones principales de la democracia (como poliarquía) son justamente la inclusión en la participación política, y la competencia política que requiere de esas libertades civiles (Dahl, 1971). Si bien el sentido y la

⁵⁹ También se puede entender a la administración pública como una institución, pero se la tratará como una organización que es más exacto.

⁶⁰ Incluso en relación con la captura del Estado, con la cual mantienen una relación no lineal, en forma de U (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2001).

fortaleza de la relación entre corrupción y estas dimensiones de la democracia no están bien establecidos, parece haber una correlación estadística entre ellos, aunque, “Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que la relación entre democracia y corrupción es contradictoria” (Lapuente, 2009).

Entre las soluciones que se proponen con frecuencia para aliviar la corrupción está el fortalecimiento de la independencia de la prensa y un papel para ésta en la denuncia y sanción social de la misma (Villoria, 2006).

Sistema electoral. Por otra parte, en un nivel más preciso, el tipo de sistema electoral se ha incluido también en análisis de regresión, según estudios que se citan en (Hopkin & Rodriguez-Pose, 2007; Prats Cabrera, 2008). Al igual que ocurre con la descentralización, no parece haber suficiente evidencia de una relación importante con la corrupción, mucho menos de una relación causal.

Concentración de poder. La existencia de poder discrecional y de actores que pueden vetar la toma de decisiones políticas son factores que contribuyen a la existencia de corrupción (Klitgaard, 1988). Partidos o individuos que controlan el poder en una instancia de decisión vuelven más difícil la introducción de controles y equilibrios, mientras que poderes ejecutivos con muchas atribuciones también disminuyen la rendición de cuentas horizontal y aumentan el riesgo de corrupción (Lapuente, 2009).

La evidencia sobre la relación entre la descentralización o el federalismo y la corrupción es poco concluyente (Treisman, 1999), aunque por lo general la corrupción es mayor en los niveles locales que en los nacionales (Lapuente, 2009; Lambsdorff, 2007).

Rendición de cuentas. Si bien este tema ya se ha tocado, la existencia de mejores sistemas de rendición de cuentas (con elementos de todos los tipos o dimensiones)

coincide con menores niveles de corrupción, de acuerdo con las teorías institucionales. Esto se relaciona con menor concentración de poder también, en el sentido de balances horizontales; con la existencia de organismos de control autónomos tipo ombudsman y con el control social a través de elecciones y otros mecanismos. Esto se desarrolla en detalle más adelante.

Transparencia. En cuanto a la transparencia, es innegable que dar mayor publicidad a la forma en que se toman decisiones y se formulan políticas puede ayudar a que las oportunidades para la corrupción se reduzcan (Jain, 2001). Se hace ahora mucho énfasis en la transparencia fiscal y presupuestaria, y en la publicidad de toda la información sobre las decisiones y el desempeño del sector público⁶¹. Sin embargo, es aconsejable entender que la transparencia no es un asunto tan simple.

Diferentes organizaciones insisten hoy en que no basta con tener un gran volumen de información a disposición de los ciudadanos, pues demasiados documentos y datos pueden ser contraproducentes, abrumando a los interesados en comprender lo que está ocurriendo y desmotivando a otros para acercarse a ello (Shields, 2008). De la misma manera, una información muy técnica no será de utilidad para el ciudadano promedio. En ese sentido, la corrupción puede ser ocultada por los expertos en manejo de información y puede continuar bajo la apariencia de una gran transparencia, o los datos pueden ser falseados y presentados como verdaderos.

No significa esto que se deba renunciar a la transparencia, por el contrario, es necesario diseñar mecanismos de transparencia y publicidad reales, que den información clara y permitan a los ciudadanos entender los asuntos públicos, las causalidades y las consecuencias de las decisiones que se toman y la relación que tienen con los efectos

⁶¹ OCDE, Transparencia Internacional.

que ellos observan sobre su realidad cotidiana. Esto sólo puede ocurrir si existe un interés real de los servidores públicos por informar y explicar. Por esto, en una estrategia para reducir la corrupción, la transparencia tendría que ir de la mano de lo que se ha señalado ya sobre rendición de cuentas y participación del Estado y la sociedad.

Comunidad internacional. Se ha propuesto que la presión internacional es un factor que contribuye a tener buenos resultados en las estrategias anticorrupción (Wei, 2001). Efectivamente, hay muchas pruebas del papel que ha tenido la presión internacional en motivar a algunos países para decidirse a enfrentar la corrupción, y en crear lineamientos y guías para el desarrollo de las políticas. Esto se puede explicar a la luz del institucionalismo sociológico, como la reforma motivada por la imitación: “La imitación funciona a través de dos canales: uno es la copia de instancias de reforma reconocidas y prestigiosas, mientras el otro es la aplicación de modelos o prototipos ‘más o menos globales’ de reforma. Segundo, las dinámicas institucionales de las organizaciones internacionales – incluyendo la búsqueda de recursos y legitimidad– operan como la fuente de tales modelos de reforma legitimados.”⁶² (Barzelay & Gallego, 2005).

Siguiendo esa lógica, la integración internacional ha sido examinada por (Sandholtz & Gray, 2003) como un mecanismo para disminuir la corrupción, debido a que los incentivos y las normas a los que somete a un Estado ejercen una presión para mejorar su desempeño en esa materia. Igualmente, la cooperación internacional es propuesta como un mecanismo para mejorar la lucha contra la corrupción a través de estudios

⁶² T. de la a.: Imitation works through two channels: one is the copying of well-known, prestigious instances of reform, while the other is the application of “more or less global” templates or prototypes for reform. Second, the institutional dynamics of international organizations – including the search for resources and legitimacy – operate as the source of such legitimated models of reform.

regionales, mejores prácticas y construcción de capacidad institucional (Klitgaard, 1997).

Instituciones informales. Además del impacto de factores institucionales formales sobre la corrupción, se ha destacado recientemente que las instituciones informales juegan un rol muy importante y permiten explicar diferentes niveles de corrupción entre países que tienen instituciones formales muy similares (Charron & Lapuente, 2011). En particular, se ha encontrado que instituciones informales como el clientelismo y el patrimonialismo impiden tomar medidas que disminuyan la corrupción y cierran el círculo vicioso que hace que esta se mantenga en algunos países de forma pertinaz (Jiménez, 2011).

ii) Organizaciones

También en el nivel intermedio, entre las estructuras e instituciones y los actores individuales, se sitúan las organizaciones y los elementos de éstas que se han relacionado con la aparición de la corrupción organizacional. En efecto, lo que se plantea a continuación se puede aplicar tanto a la corrupción privada como a la pública, siempre que ocurra en el contexto de organizaciones y en la medida en que esté facilitada o estimulada por características de las mismas. Sería ir muy lejos el afirmar que la corrupción esté causada por la forma y las propiedades de una organización; más bien como en otros casos ya explicados, se trata de factores coadyuvantes, que posibilitan las acciones corruptas.

Las organizaciones son instituciones con otras características (de membrecía, mando y responsabilidades). Si las instituciones son el sistema de reglas del juego, las

organizaciones son un tipo de jugador, pero a la vez configuran reglas para sus jugadores internos o miembros. (Hodgson, 2006).

Los atributos de la cultura organizacional se pueden relacionar con la corrupción (Mauro, 1998; de Graaf, 2007). Se entiende por ésta un “patrón de suposiciones” de los miembros de una organización que les sirve para resolver problemas y es transmitido a los nuevos miembros (a través de una socialización organizacional), determinando las acciones que son aceptables y las que no (Schein, 1982, citado en Fernández Ríos, 1999). A esta luz, si las suposiciones implícitas de la organización incluyen la aceptación de las acciones corruptas, resultará muy probable que más miembros realicen esas acciones. Estas explicaciones se centran en el camino de una cultura donde se acepta y alimenta la corrupción a un estado mental individual y colectivo, y a unos comportamientos corruptos. En esta visión la corrupción es “contagiosa” y se adquiere en la socialización (de Graaf, 2007).

La cultura y las normas internas de una organización pueden configurar también las oportunidades para la corrupción, en particular a raíz de la relación que exista entre supervisión y discrecionalidad. Diversos estudios demuestran que el clima ético predice bastante bien el nivel de corrupción existente en las organizaciones; en las que hay un sentido de injusticia, es más fácil que surja corrupción (Trevino & Weaver, 2003). Si no hay suficiente supervisión, y hay una amplia discrecionalidad de los individuos, habrá más oportunidades para la corrupción, aunque no será una condición suficiente para explicar la misma (Jain, 2001; de Graaf & Huberts, 2008; Klitgaard, 1988). Lo mismo se podría afirmar con respecto a la introducción de prácticas gerenciales en la administración pública (Nueva Gestión Pública), con su énfasis en la eficiencia y la imitación del sector privado, que ha servido con frecuencia para disminuir controles

sobre los funcionarios y ha dado paso a nuevas formas de corrupción (de Graaf, 2007; Villoria, 2006; Ramió, 2001), aunque también se ha planteado que en algunos casos se relaciona con menores niveles de corrupción (Lapuente, 2009).

Se podría aducir sin embargo que demasiada supervisión o jerarquía han sido señaladas también como causas de mayor corrupción o como causa de paralización e ineficacia (Anechiarico & Jacobs, 1996), así que parece haber cierta contradicción. Tal vez podría resolverse con una propuesta de reducir ese riesgo de corrupción a partir de una mayor claridad en la definición de las responsabilidades en las organizaciones, en particular públicas (Tavits, 2007), de manera que sea posible cierta autonomía de los subordinados, pero sin perder el control jerárquico. Otras soluciones para los problemas de cultura organizacional se basan en el concepto de liderazgo como fuerza para modificar el clima ético (de Graaf, 2007; Fernández Rios, 1999, pág. VIII).

Este concepto de clima ético se construye sobre la noción de clima laboral u organizativo y es particularmente relevante cuando se lo aplica al sector público. Se refiere a los efectos de factores administrativos y ambientales relacionados con el marco de integridad de las organizaciones sobre las creencias y comportamientos éticos de los empleados. Aunque es un campo innovador, se han desarrollado encuestas para medir el clima ético en organizaciones públicas y se plantea una relación entre este y los niveles de corrupción (Villoria, 2011).

En lo que se refiere a las organizaciones del sector público, existe una larga tradición de relacionar la corrupción y las características de la burocracia, tales como la forma de reclutamiento, la estructura, el número de funcionarios, los criterios para el ascenso (Lambsdorff, 1999), o sus defectos más comunes como las tendencias a la opacidad, la inercia, la dilación, la arbitrariedad y la ineficiencia (Fernández Rios, 1999).

El reclutamiento de funcionarios públicos basado en el mérito es reconocido como el sistema que genera menos corrupción (Rauch & Evans, 2000), aunque no así el sistema de empleo público de carrera cerrada en el que los cargos son vitalicios, el cual parece relacionarse con mayor corrupción que los sistemas abiertos en los que existe la posibilidad de despido (Lapiente, 2009).

Una de las variables que se ha estudiado más es el salario de los funcionarios. Sobre esta hay una discusión muy animada: los trabajos más tempranos sobre el particular insistían en que los funcionarios públicos mal remunerados tendrían más incentivos para complementar sus salarios con rentas corruptas (Rose-Ackerman, 1978; Mauro, 1998). Los trabajos empíricos recientes discuten la relación estadística, ya sea planteando que hay problemas en la medición (Tanzi & Davoodi, 2001), que la relación es débil y circular (Lambsdorff, 1999), o bien negándola tajantemente (Jain, 2001; Rauch & Evans, 2000), y por otro lado algunos diseños sí arrojan correlaciones significativas (Montinola & Jackman, 2002). Se debe concluir que los bajos salarios de los funcionarios no son condición necesaria ni suficiente para explicar la corrupción, aunque unidos a otros factores pueden contribuir a facilitarla.

El tamaño de las administraciones públicas es otro factor que podría estar relacionado con la corrupción, pero no como se suele asumir: más bien cuanto más grande sean las administraciones, en cuanto a número de funcionarios en relación con el tamaño de la población, menos corrupción parece presentarse (Lapiente, 2009).

Se podría añadir en este nivel meso la herramienta utilizada por Transparencia Internacional de pactos entre organizaciones del sector público y el sector privado (pactos de transparencia), las cuales se comprometen a evitar las prácticas corruptas y a

interactuar en un marco ético, dejando aisladas y deslegitimadas a las organizaciones o empresas que no cumplan los estándares o no quieran acogerse a dichos pactos.

Esto muestra hasta qué punto se han diseñado numerosos instrumentos y políticas para “luchar” contra la corrupción desde este enfoque, y hasta qué punto han sido populares como recetas para difundir por todo el mundo, aunque el éxito de los mismos está menos claro y debido a los problemas de medición ya discutidos, pero también a que no ha habido ninguna estrategia absolutamente exitosa, queda pendiente determinar si estos esfuerzos están bien orientados y si son útiles o no.

Figura 1.4. Variables meso que se relacionan con la corrupción.



c) Nivel micro: individuos

Después de haber analizado las perspectivas más amplias sobre la corrupción, que ponen en juego múltiples variables para explicar por qué un país, una sociedad, o una organización tienen ciertos niveles de corrupción y para encontrar formas de reducirlos, quedan por estudiar los factores que determinan que en un mismo contexto unos individuos realicen actos corruptos y otros no. Las explicaciones del nivel individual

son de tres tipos: las basadas en la teoría de la elección racional, las psicológicas y las morales.

i) Teorías de elección pública

De acuerdo con de Graaf, la única teoría explicativa de la corrupción, es decir la única que realmente establece relaciones de tipo causal, es la teoría económica de la elección racional y su adaptación a la ciencia política, la teoría de la elección pública (*public choice*). Esta es la postura que ha sido más influyente en el estudio de la corrupción (Hopkin & Rodriguez-Pose, 2007).

La teoría de la elección pública tiene su base teórica en el individualismo metodológico (Elster, 1990). Éste supone que los fenómenos sociales se pueden explicar a partir de las acciones individuales, donde los individuos son entendidos como racionales, egoístas y motivados únicamente por maximizar sus intereses, entendidos principalmente en términos económicos y de utilidad. Está basada en los supuestos de la economía neoclásica (mito del *Homo æconomicus*) (Ovejero, 2002)⁶³. La búsqueda de rentas es así un elemento de esta teoría que permite explicar la corrupción.

Las lecturas de la corrupción desde esa teoría utilizan la definición común del concepto, como abuso de cargo público para beneficio privado, y estudian principalmente el soborno. A esta luz, la corrupción se trata de una búsqueda individual de la maximización *racional* de beneficios o rentas.

Dada su relación con la teoría económica, se aborda la corrupción como una situación similar a un mercado, en la que se crean mercados privados de servicios públicos, que dependen de la oferta y la demanda de sobornos. Esto es posible debido a la existencia

⁶³ Esta obra hace una crítica muy detallada y extensa del mito del *homo æconomicus* y el egoísmo como única motivación humana.

de monopolios de dichos servicios. La explicación considera la relación costo-beneficio entre los incentivos económicos y las probabilidades y dureza de las sanciones por ser descubierto (Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988).

En esta visión, la corrupción es algo casi inevitable, que resulta de las características de actores racionales y egoístas que se ven sometidos a incentivos para desviarse de las normas legales y éticas que protegen el interés general. Los autores del enfoque pretenden sacar los juicios de valor del estudio de la corrupción, quitando la valoración moral negativa que conlleva el término⁶⁴. Es por esto que algunos llegan a proponer que la corrupción puede no tener consecuencias negativas, o tenerlas positivas (funcionales), lo cual ha sido desmentido por los argumentos presentados al principio de este capítulo.

Pero en cuanto a los autores que reconocen la necesidad de reducir la corrupción, sus propuestas consisten en reducir los incentivos individuales y aumentar las sanciones. Una de las líneas que durante algún tiempo tuvo popularidad en ese sentido fue la idea de reducir el tamaño del sector público para así disminuir las oportunidades de desviar o robar recursos públicos. Se proponía, en consonancia con las ideas neoliberales, que había que atacar las causas de la corrupción, las cuales se encontraban en la intervención del Estado en la economía. La desregulación, la privatización, las reformas de personal y del sistema de compras públicas, y en particular la reforma de la administración pública para introducir más mecanismos similares a los del sector privado (la nueva gestión pública o NGP) (Wei, 2001), en fin, sacar al Estado de la mayor cantidad de asuntos posibles, se consideraban soluciones para evitar la “tentación” (Jain, 2001).

⁶⁴ Sobre la pretendida “amoralidad” de los presupuestos económicos neoclásicos, ver Ovejero 2002.

Además de esta propuesta, existen otras ideas de soluciones para la corrupción, centradas en los incentivos individuales. Para la autora más reconocida de esta corriente, “El objetivo fundamental debería ser reducir los alicientes subyacentes para pagar y recibir sobornos, y no endurecer los sistemas de control a posteriori” (Rose-Ackerman, 2001). Estos alicientes incluyen los que reducen los beneficios y los que suben los costos de las prácticas corruptas. Entre los mismos se cuentan la mejora de los salarios del sector público, y el aumento de la vigilancia, la información y la auditoría, pero también se incluyen mecanismos de control posterior como el endurecimiento de las sanciones judiciales y penales para los actos corruptos descubiertos (Rose-Ackerman, 2001).

Esta misma idea se encuentra en la clásica fórmula de Klitgaard (1988), según la cual la corrupción es igual a monopolio más discrecionalidad menos control. Esto significa que la existencia de monopolios de la toma de decisiones, es decir de concentración de poder, unida a la alta discrecionalidad de los actores que tienen estos monopolios, restándole la rendición de cuentas y los controles existentes para desincentivar comportamientos corruptos, determina el nivel de corrupción potencial en un contexto dado.

La nueva economía institucional examina la forma en que piensan los actores de la corrupción y cómo operan en el nivel individual y de relaciones interpersonales. Boehm y Lambsdorff (2009) plantean al respecto que la naturaleza secreta de la corrupción implica que los actores involucrados tengan un conocimiento especializado sobre la operación al margen de la ley, tengan ciertas redes sociales o conozcan intermediarios políticos que les permitan iniciar transacciones corruptas. Esto a su vez implica que la

inversión inicial para entrar al mundo de la corrupción es muy alta y establece por ello un incentivo para repetir ese tipo de actos (Boehm & Lambsdorff, 2009).

Así, estos autores analizan los acuerdos corruptos en su inicio, su ejecución y en el tiempo posterior, para identificar los problemas que presentan (altos riesgos de incumplimiento y denuncia incluso después de haber concluido la relación). A la luz de este análisis presentan algunas propuestas para intervenir en esos tres momentos y así disminuir los riesgos de corrupción, pero estos se plantearán al final del capítulo.

Existen importantes críticas a los enfoques de elección racional y de acción colectiva en su conjunto. En primer lugar, se puede aducir que el individualismo metodológico que sustenta las teorías es contrafáctico y produce un modelo falso de los comportamientos humanos. La sociología y la psicología han demostrado que los actores no son siempre racionales, ni egoístas, ni instrumentales, pues tienen también motivaciones irracionales, moralidad, altruismo, y comportamientos inconsistentes (Fernández Rios, 1999). En el caso de los actores colectivos, como las organizaciones públicas, esto es aún más claro (debido a los dilemas de acción colectiva).

Incluso dentro de la economía, hay una crítica fuerte al *rational choice* desde el neoinstitucionalismo y la psicología conductual⁶⁵. Para el primero, los individuos no actúan en un vacío, sino en contextos sociales e institucionales que condicionan sus comportamientos y a la vez los posibilitan (Hall & Taylor, 1996). También es una ficción que el mercado pueda funcionar con un Estado tan débil que no pueda ya garantizar siquiera las condiciones para la existencia misma de un mercado (Schick, 2004). Adicionalmente, se presenta una contradicción, pues la defensa de un Estado más reducido y de menores regulaciones se encuentra con la defensa simultánea de mayores

⁶⁵ Varios premios Nóbel de economía han defendido la enorme importancia de factores no racionales en la conducta económica, por ejemplo, Daniel Kahneman y Elinor Ostrom.

controles que eviten la corrupción, es decir, mayores regulaciones y acción estatal en ese ámbito.

Por ejemplo, el institucionalismo económico, aunque nos ofrece aportaciones muy útiles, tiende a olvidar los aspectos psicológicos e irracionales en la conducta humana. Y además, la conducta humana se basa más en nuestra interpretación de la realidad que en la realidad misma, por ello son tan importantes los marcos cognitivos y las creencias para explicar el comportamiento. Estos aspectos se tratarán un poco más adelante, en la sección siguiente.

Por su parte, las reformas propuestas por el enfoque de elección pública, en su mayoría comprendidas en la nueva gestión pública, han tenido numerosas críticas, pero basta agregar a lo ya dicho que ese paquete de instrumentos de reducción del Estado e introducción de la lógica del mercado en el sector público tiene resultados mixtos con respecto a la corrupción: para algunos ha producido el surgimiento de nuevas formas de corrupción en áreas en las que no existía antes (como las privatizaciones)⁶⁶ (Ramíó, 2001) y para otros, por el contrario, disminuye la corrupción en la medida en que se adopta la NGP (Lapuente, 2009).

Otro ejemplo paradigmático es el intento de utilizar la descentralización para reducir la corrupción, lo que ha resultado en la constatación en todos los países de un aumento en la corrupción local, pues es en donde hay menos controles y menos capacidad institucional (Treisman, 1999). Además, los datos disponibles muestran que el tamaño del sector público no tiene correlación con los niveles de corrupción, siendo el ejemplo más claro de esto los países escandinavos (Lambsdorff, 2007). Finalmente, dejar a la

⁶⁶ En este sentido la experiencia de los antiguos países comunistas es muy ilustrativa (Sandholtz & Koetzle, 2000; Sandholz & Taagepera, 2005).

sociedad desprotegida (sacar al Estado) en aspectos clave para el bienestar y el desarrollo es un alto costo que no garantiza la reducción de la corrupción.

De forma general, este tipo de visión del sector público tiene el mismo problema que la decisión de los autores de esta corriente de entender la corrupción solamente como soborno: deja por fuera otros aspectos, en ocasiones mucho más importantes o que generan esas manifestaciones de la corrupción. Como ejemplo, se hace mucho énfasis en recortar personal de nivel bajo y medio, pero casi nunca se habla de reducir los altos cargos, que suelen ser políticos, o de ocuparse de la corrupción de la esfera política y la captura de políticas y decisiones mediante la financiación de las campañas electorales (en las ramas ejecutiva y legislativa) (Aberbach & Rockman, 1999)⁶⁷.

También se asume erróneamente que en el sector privado no hay corrupción, y que los incentivos que se deben modificar se encuentran todos en el sector público, olvidando a los actores privados que muchas veces incitan la corrupción y escapan a todas las sanciones.

Finalmente, una última crítica ha señalado la gran capacidad de adaptación de los corruptos a diferentes estructuras de incentivos (Lambsdorff, 2007). Por esa razón, los enfoques de elección racional y otros similares no resultarían de utilidad para entenderla, pues por más que se modifiquen los incentivos, los actores encuentran siempre la manera y las razones para violar o acomodar las reglas.

⁶⁷ "In *Buckley vs. Valeo* (1976), the US Supreme Court defined the raising and spending of money to influence elections as a form of constitutionally protected free speech and, accordingly, struck down contribution limitations, as well as any fixed limits of spending by individual candidates or independent groups. This was followed by the decision of the bipartisan Federal Election Commission to allow parties to raise and spend unlimited sums for party building and issue advertising... The minority opinion in the case is revealing. Corruption, argued Judge John Paul Stevens, takes many forms and the difference between 'selling a vote and selling [political] access is a matter of degree, not kind' (Supreme Court 2010b: 57). In effect, the argument was that plutocracy and corruption are two polls of a single continuum, and hence that the majority's decision was tantamount to the legalization of corruption." (Mendilow, 2011)

No se puede negar que el enfoque de elección racional ha sido muy influyente en los trabajos sobre la corrupción. Sus supuestos y la legitimidad que tienen dentro de la economía, así como la influencia que tienen los economistas en el seno de organismos internacionales y gobiernos nacionales han conducido a que ésta sea la lectura dominante en este tema. Sin embargo las críticas que se han sintetizado acá son sólidas y dan suficientes razones para dudar de este tipo de explicaciones de la corrupción y de sus soluciones para enfrentarla. Los intentos de aplicarlas (la NGP, el endurecimiento de las leyes y castigos) no parecen suficientes para disminuir la corrupción.

ii) Psicología y moral

Parte de la crítica presentada a la teoría de la elección racional se basa en una comprensión del comportamiento humano que parte de postulados socio-psicológicos. Si no todo es racionalidad y egoísmo, es necesario entender qué lleva a las personas a tomar decisiones o a actuar.

La psicología conductual se ha empezado a utilizar en la economía para explicar los comportamientos desinteresados y aparentemente irracionales en situaciones de acción colectiva. Esto se ha denominado economía conductual, y ha buscado encontrar bases psicológicas más realistas para la conducta económica, dado que muchos supuestos de las teorías de la elección racional han sido falseados (Camerer & Loewenstein, 2004). Este enfoque se ocupa de la toma de decisiones, los juicios sobre la probabilidad de sucesos y la formación de preferencias individuales, pero teniendo en cuenta los aspectos irracionales de los razonamientos humanos.

Para autores como Ariely (2008), estos aspectos irracionales son más comunes que la racionalidad que asume la economía clásica, pero además son sistemáticos y predecibles, de manera que es posible aún estudiar el comportamiento humano de forma científica. Las aplicaciones de esta idea a temas como las decisiones éticas involucran la sugerencia de invocar valores éticos en momentos de toma de decisiones que impliquen elecciones éticas, como la decisión sobre si incurrir en un acto de corrupción o no. En experimentos al respecto, se descubre que las personas que invocan este tipo de valores, ya sean religiosos o seculares, son más reacias a comportamientos deshonestos o corruptos (Ariely, 2008).

Además, de acuerdo con la teoría de redes, “las personas no actuamos casi nunca como seres aislados que persiguen individualmente su interés, sino que actuamos en el marco de una serie de constricciones que surgen de la vida social, de las asignaciones colectivas de estatus; las relaciones horizontales (como las familiares o de amistad) incluyen confianza y cooperación, y las relaciones verticales (como las laborales) poder y obediencia, y tanto la confianza, como la obediencia explican una gran parte de nuestros comportamientos, especialmente los que estarían menos vinculados a deseos personales” (Villoria, 2010).

Tomando todo esto en cuenta, para explicar la corrupción desde el nivel individual habría que partir de los factores en la psique y el entorno de las personas que incitan o permiten los comportamientos corruptos. Se mencionarán seis teorías socio-psicológicas de los comportamientos corruptos que ha recogido (Fernández Rios, 1999). En realidad estas se han aplicado en la criminología a los delitos de cuello blanco, pero este autor sostiene que pueden aplicarse también a la corrupción.

La primera es la teoría psicológica del aprendizaje, según la cual simplemente la corrupción es un comportamiento aprendido puesto que lo siguen otras personas en el entorno, especialmente modelos en el grupo más cercano a la persona. Esta teoría implica que la corrupción es generalizada, o al menos está extendida entre ciertos grupos sociales en los que se transmite entre sus miembros. Pero no explica otros casos.

La teoría de la anomia (Merton, 1960), por su parte, es una teoría sociológica que propone que la estructura social tiene unas normas devaluadas, o tiene inconsistencias entre unos objetivos socialmente aceptados que se contradicen con los valores y con los medios permitidos para alcanzarlos. Por ejemplo, el capitalismo generaliza el deseo de tener cada vez más, pero el Estado de derecho limita los medios para alcanzar ese fin y las restricciones de la economía impiden que todos los participantes del mercado puedan obtener todo lo que quieren. Esto lleva a los individuos a buscar medios ilegítimos, por ejemplo el hurto, la corrupción o la violencia para conseguir el ideal consumista y acumulador y genera tipos sociales como el mafioso. Si esta es una descripción acertada de una sociedad, entonces la corrupción también sería generalizada y se habrían perdido los valores que podrían contenerla (Fernández Rios, 1999).

En cambio, la teoría del control social, muy común en la criminología, plantea que las personas actúan de acuerdo a las normas sociales por miedo a perder la aceptación o estima del grupo social en el que se encuentran, pero cuando estos sentimientos están ausentes, o cuando alguien siente que está por fuera del control de grupo en cuestión, se presentan los comportamientos contra las normas (de Graaf, 2007).

La socialización política hace que las personas rechacen la corrupción y se mantengan dentro de las normas legales y sociales⁶⁸. Así, a diferencia de las anteriores, esta teoría

⁶⁸ En esta teoría se asume la definición de la corrupción como violación de algún tipo de norma.

explica la corrupción como un comportamiento desviante, en un grupo donde no se la considera aceptable, y destaca el papel de los sentimientos de vergüenza y la importancia de las normas interiorizadas para controlarla.

La corrupción indica que el individuo no se encuentra ya sometido al control social, que por alguna razón este no surge efecto o el individuo ha roto los vínculos afectivos que lo mantenían dentro de las normas. También es usada para explicar el aumento de la criminalidad en momentos de cambio social rápido y ruptura de las estructuras, que llevan a desorganización social y a que convivan simultáneamente diferentes grupos de normas en conflicto (Fernández Rios, 1999). Se usa con frecuencia para explicar el comportamiento delictivo de los jóvenes que no tienen suficiente contacto con sus familias o que quieren mostrar su inconformismo con las reglas vigentes. Igualmente, se aplica a la forma en la que se socializan para seguir otro tipo de normas (antisociales) dentro de las asociaciones criminales.

Muy cercana a esta teoría se encuentra la de la reacción social. Esta afirma que la condena social hacia los actos de corrupción es lo que constituye a éstos como corruptos. Es decir, sin condena social no es posible hablar de corrupción. Es una versión relativista del problema donde la corrupción se constituye en la interacción del individuo con la sociedad.

Por otra parte, la teoría crítica se ocupa del poder como mecanismo de control social y de las capacidades de resistencia o reacción de la sociedad. En esta visión la corrupción podría ser una forma de desviación que se justifica subjetivamente por la existencia de desigualdades económicas e injusticias sociales, y la ley que la prohíbe sería una herramienta de poder que castiga solamente a los menos favorecidos, pero deja impunes

los actos corruptos de los más poderosos que nunca son castigados o acusados (Fernández Rios, 1999).

Sin embargo, la teoría crítica abarca un amplio espectro de problemas sociales, de disciplinas y de autores que tienen importantes diferencias entre sí. Si bien puede ser aplicada también a la explicación de la corrupción, esta interpretación presentada por Fernández es susceptible de bastantes críticas, pero se debe resaltar que la explicación de la corrupción como reacción subjetiva a la desigualdad coincide con las explicaciones del nivel macro dadas por (Rothstein & Uslaner, 2005) y con la teoría de (Kurer, 2005).

Otra teoría popular en la criminología es la teoría de la oportunidad, que indica que para cometer un delito se requiere de motivación y oportunidad, pero resalta la oportunidad que puede ser creada por la falta de controles, la presencia de grandes opciones de ganancia y de posiciones de poder, lo cual la acerca mucho a la teoría de la elección racional.

Las dos últimas teorías se relacionan con la corrupción como una acción de varios participantes, no como un comportamiento individual aislado. Las teorías sociobiológicas defienden un darwinismo social donde hay una lucha por obtener posiciones ventajosas, pero esto requiere de la reciprocidad y la solidaridad con el grupo cercano, que se extiende desde el nepotismo hacia el clientelismo y de esta manera se crean sociedades con corrupción generalizada. La teoría de redes sociales también resalta la necesidad de estructuras de cooperación para que la corrupción se dé, pero plantea individuos interdependientes dentro de la red, que no tienen mucha autonomía para actuar por su cuenta y solo pueden tener éxito mientras se mantengan dentro de la red, que se vuelve una estructura determinante para ellos. (Fernández Rios, 1999).

En ese recuento de Fernández, la psicología humana se entiende como una mezcla de consideraciones racionales y de impulsos emotivos, de necesidades afectivas determinadas por la interacción del individuo con la sociedad desde su nacimiento, y de marcos externos que si no determinan, al menos sí incitan a cometer actos corruptos o a resistirse a estos.

Para ese autor, sin embargo, todos los comportamientos humanos se explican a partir de los refuerzos psicológicos, es decir que las personas hacen o dejan de hacer cualquier cosa porque les proporciona algún tipo de refuerzo o “premio” emocional, los cuales varían de una persona a otra. (Fernández Rios, 1999). Así, para algunos se trata de una recompensa el aprecio social, para otros (o en otro momento) el estatus, el amor de una persona en particular, o el logro de sus metas, etc. Esto podría conectarse con algunas versiones de la teoría de la elección racional que extienden las motivaciones individuales a un rango de ganancias no materiales, pero que siguen considerando racional y egoísta el comportamiento que lleva a obtener esos beneficios (o en estos términos, refuerzos) (Ovejero, 2002).

Se debe anotar que la teoría psicoanalítica no coincide con esa visión de las motivaciones para actuar, pues reconoce que la mente humana es más compleja y contradictoria, que los comportamientos de cada persona tienen raíces profundas en su historia personal; todo el conjunto de relaciones, vivencias y estímulos que ha recibido a lo largo de la misma; y en particular motivos inconscientes que la misma persona no (re)conoce.

Otras consideraciones de la psicología en relación con la corrupción se refieren a ciertos tipos de personalidad más propensos a la corrupción que otros. De Graaf y Huberts (2008) realizaron un estudio de casos individuales, y encontraron que las personas que

habían actuado de forma corrupta tenían en su mayoría una personalidad dominante y extrovertida, que no pasaban desapercibidas y proyectaban fortaleza de carácter. Si bien esta es una evidencia de un solo estudio, podría indicar que hay relaciones entre el tipo de personalidad y la posibilidad de incurrir en actos de corrupción.

Por otra parte, la psicología moral constituye otra fuente de factores explicativos para los comportamientos corruptos. Esta cita refleja algunos de los planteamientos que se pueden tomar de esta en relación con la corrupción:

En un importante artículo sobre “La corrupción de un Estado”, Patrick Dobel (1978) analizó la visión defendida por Tucídides, Platón, Aristóteles y, en tiempos modernos, Maquiavelo y Rousseau. La corrupción, de acuerdo con estos pensadores, no era una consecuencia de ningún comportamiento particular. Más bien, surgía de inequidades permanentes y extensivas en la riqueza o el poder político (o ambos) que erosionan los compromisos morales comunes con las ‘acciones, símbolos e instituciones que benefician el bien común’. La pérdida del sentido de deber y lealtad cívicos significa que la ‘actitud principal entre los ciudadanos es la competencia desconfiada para preservar lo que cada uno posee y para ganar más, si es posible’ (ibíd., 960)⁶⁹. (Mendilow, 2011).

Otra teoría común es la de la “manzana podrida” (de Graaf, 2007), en la cual la persona corrupta es alguien con un defecto moral intrínseco, que tiene un fallo en su carácter o está guiado por valores equivocados o vicios. También se ha caracterizado como bajo desarrollo moral (Villoria, 2006) o degeneración moral (Fernández Rios, 1999). Las manzanas podridas son típicamente contagiosas para los que están alrededor y la única

⁶⁹ T. de la a. El original: “In an important article on “The Corruption of a State”, Patrick Dobel (1978) analyzed the view propounded by Thucydides , Plato, Aristotle , and, in modern times , Machiavelli and Rousseau. Corruption, according to these thinkers, was not a consequence of any particular behavior. Rather, it was borne out of permanent and extensive inequalities of wealth or political power (or both) that erode common moral commitments to “actions, symbols and institutions which benefit the common welfare “. The loss of the sense of civic duty and loyalty means that the “primary attitude among citizens is wary competition to preserve what one possesses and to gain more if possible“(Ibid, 960).”

solución es aislarlas para que no hagan daño o, en las versiones más optimistas, intentar reformarlas o encaminarlas hacia un mayor desarrollo moral.

De esta manera, se ha visto que hay diversas explicaciones para la corrupción como comportamiento individual, pero éstas se han construido en general extrapolando teorías socio-psicológicas sobre el comportamiento humano en general o de la criminología, pues no se han construido ni probado teorías psicológicas específicas para las acciones corruptas.

Sin embargo, sí existen diversos experimentos de comportamiento que involucran dilemas éticos. Se han mencionado ya los de la economía conductual, pero están también las seis etapas de desarrollo moral de Kohlberg, con las cuales se caracteriza la forma en que los seres humanos cambian (en general durante la infancia y adolescencia) su forma de razonar sobre problemas morales y los argumentos que utilizan para justificar sus elecciones éticas (de razonamientos más egocéntricos y particularistas a más universales y abstractos) (Kohlberg, 1992).

Para hacer algo como esto, existe un ejercicio de De León y Guerrero (2003), en el cual se usan herramientas psicológicas basadas en cuestionarios (dilemas morales) para medir el estadio de desarrollo moral de una persona, adaptados a situaciones de corrupción. Los resultados encuentran que los puntajes de moral tradicionales son superiores a los puntajes de corrupción, es decir que las personas que participaron no tienen sentimientos morales tan fuertes cuando se trata de la corrupción como cuando se trata de otros dilemas morales. La explicación que dan es que el daño indirecto y más difícil de percibir de la corrupción exige un mayor desarrollo moral que casos más directos, y que por esto muchos no sienten que sea algo inmoral.

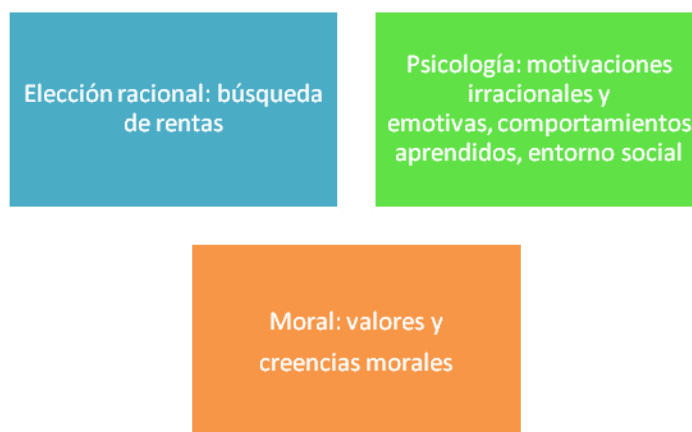
Desde los enfoques psicosociales, la principal solución para la corrupción reside en la educación y la socialización adecuadas de los individuos, y en algunos casos en la identificación de lo que refuerza a cada individuo para actuar correctamente. Desde las teorías de la virtud, es la práctica constante de las virtudes lo que desarrolla hábitos morales, más que la sanción (MacIntyre, 1984). Desde la economía conductual es el introducir factores en la decisión que activen el superego o la conciencia ética, como los códigos de conducta, juramentos profesionales o declaraciones de honestidad (Ariely, 2008).

Algunas propuestas de promoción de integridad se conectan con los niveles organizacional e institucional, por ejemplo las que defienden la implantación de normas disciplinarias, códigos de conducta, normas de conflicto de intereses e incompatibilidades, en suma, unas guías para la ética profesional (Villoria, 2007; OCDE, 2001). Lo mismo es cierto de las soluciones que defienden las campañas de concienciación o modelos de comportamiento (ejemplos positivos) y el liderazgo inspirador. Estas últimas parecen haber arrojado resultados positivos en casos concretos (de Graaf, 2007).

Este recuento sirve para señalar que la psicología cuenta con herramientas y teorías que se podrían aplicar al estudio de la corrupción, pero todavía no se ha hecho esto de forma sistemática y existe ahí una oportunidad. Los elementos reunidos acá demuestran que la explicación del nivel micro es fundamental para una comprensión de la corrupción, y que no es suficiente con un modelo simplificador como la teoría de la elección racional. Es mucho lo que se sabe ya sobre los comportamientos humanos, y todo ello resulta muy útil para responder una de las preguntas menos exploradas en los estudios de la

corrupción, a saber, por qué, dadas las mismas condiciones externas, diferentes individuos deciden actuar de forma corrupta o no hacerlo.

Figura 1.5. Variables micro que se relacionan con la corrupción.



d) Recapitulación

El propósito de este marco ha sido examinar y sistematizar la literatura sobre la corrupción. Se ha adentrado en la discusión sobre las definiciones de la corrupción, para proponer una forma de decidir cuáles resultan mejores según los objetos que se quieran estudiar, a partir de la identificación de diferentes tipos de corrupción. Siguiendo esta lógica se ha señalado que la mayoría de los estudios que se han revisado se ocupan de la corrupción pública, ya sea administrativa o política.

En la sección más extensa se han recogido los numerosos estudios cuantitativos sobre la corrupción pública, que analizan factores estructurales relacionados con la corrupción. Se ha argumentado que ese tipo de estudios tienen muchos problemas; se contradicen entre sí, no cuentan en general con una teoría sólida que explique la corrupción y no pueden proponer soluciones para el problema.

En el nivel macro se han visto también los factores culturales, que parecen tener cierta solidez teórica, pero pueden conducir fácilmente a cierto determinismo y pesimismo, y tampoco permiten encontrar soluciones. Sin embargo parece que es necesario tener en cuenta estos factores en mayor medida que los anteriores.

Se ha visto cómo el análisis institucional resulta útil para diseñar soluciones, si bien no ofrece teorías causales sólidas. Los factores organizacionales son sin duda importantes para entender cómo modificar las condiciones en que se desarrolla la corrupción. Estas explicaciones del nivel meso ofrecen una respuesta a los vacíos que dejan las macro.

Finalmente, se ha visto el nivel individual, en el que la única teoría como tal es la de elección racional, que no resulta satisfactoria desde sus supuestos hasta sus soluciones. Existe un intento de teoría psicológica y moral que complementan lo anterior pero no han sido probadas con respecto a la corrupción, excepto de forma muy preliminar. Tampoco se propone acá volver a una forma de behaviourismo. Pero se ha querido complementar la perspectiva tradicional de la ciencia política con ingredientes que resultan útiles de otras disciplinas, para dar un panorama lo más completo posible.

Esta revisión de las teorías y trabajos sobre la corrupción lleva a dos conclusiones. La primera es que las diferentes aproximaciones que se han presentado se complementan entre sí hasta cierto punto. No todas son igualmente válidas, y se han dado ya argumentos para considerarlas según sus méritos. Pero se quiere proponer que para entender un fenómeno complejo como la corrupción y, en particular, para un trabajo orientado a analizar las soluciones posibles, es más importante el nivel meso, en particular el diseño institucional. Esto no excluye que haya elementos de los demás niveles que incidan sobre el fenómeno estudiado, en particular es innegable que hay elementos culturales e individuales que tienen un peso para determinar qué individuos

cometen actos corruptos en condiciones iguales, pero se argumentará que estos dos niveles están comprendidos en el análisis institucional.

Es cierto que las estructuras y la cultura hasta cierto punto condicionan el que la corrupción sea mayor en unas sociedades que en otras. El diseño institucional y organizacional permite que se pueda controlar en mayor medida la aparición de comportamientos corruptos, o que se los deje proliferar. Por supuesto, las instituciones también son diseñadas de formas diferentes de acuerdo con los factores macro, es decir los contextos. Y finalmente, los individuos tienen diferentes respuestas tanto al contexto como a su forma de relacionarse entre sí y con las instituciones y organizaciones, y éstas dependen de factores psicológicos y morales.

Sin embargo, las instituciones determinan el comportamiento de los actores individuales al darles marcos de opciones restringidas e incentivar ciertos comportamientos y no otros. Así mismo, las instituciones informales están fuertemente atadas a la cultura, es decir que es posible dar cuenta de factores culturales a través de un análisis institucional.

No obstante esta decisión de adoptar el enfoque institucional, este trabajo aporta un mapa de variables para quienes estén interesados en hacer una contribución al estudio de la corrupción desde cualquiera de los ángulos mencionados (ver anexo 1). Igualmente deja ver las oportunidades de investigación que han sido menos explotadas, y que podrían permitir avanzar más allá en diferentes caminos. Una de estas es la sociología de la corrupción, que combinada con elementos de las teorías psicológicas contemporáneas, podría constituir un campo de estudio novedoso, como ya lo sugieren de Graaf y Huberts (2008).

A continuación se presentan entonces las propuestas de soluciones para prevenir y disminuir la corrupción desde un enfoque institucional, explicando primero en qué consisten las teorías neoinstitucionalistas y luego, cómo se aplican al tema de la corrupción.

Capítulo 5. Propuestas para reducir la corrupción desde la perspectiva institucional

Se ha visto ya cómo existen diversos trabajos que relacionan variables institucionales con los niveles de corrupción. Desde estos mismos enfoques, se han planteado diferentes soluciones posibles para disminuir y prevenir la corrupción. Este tipo de propuestas plantean que el rediseño institucional puede tener un impacto sobre el comportamiento individual y, a la vez, contribuir a modificar las estructuras sociales en el largo plazo.

De acuerdo con Lapuente (2009), se sabe ya cómo reducir la corrupción en áreas específicas;

“Carecemos, sin embargo, de propuestas normativas con un carácter positivo y generalista [...] Estas propuestas tendrían una dimensión fundamentalmente institucional en lugar de legal/judicial. En lugar de analizar qué medidas legales o jurídicas son necesarias para evitar cada particular tipo de actividad corrupta, estas propuestas explorarían qué instituciones fomentan el buen gobierno y previenen la corrupción de forma sistemática”. (Lapuente, 2009, pág. 192).

Desde esta misma perspectiva, se hará primero un recuento de las teorías institucionalistas, para terminar este capítulo señalando cómo se aplican al tema de la corrupción, en particular las instituciones relativas a la rendición de cuentas.

a) Teorías institucionalistas

El institucionalismo, en la ciencia política, es una respuesta al falso dilema entre el estructuralismo y el behaviorismo, diferente a la alternativa individualista de la elección pública⁷⁰: “Sin negar la importancia tanto del contexto social de las políticas como de los motivos de los actores individuales, entonces, el análisis institucional plantea un rol más independiente para las instituciones políticas.”⁷¹ (March & Olsen, 1989, p. 17). La corriente que representan estos dos autores (neoinstitucionalismo) no solamente señala que las instituciones son factores importantes en la explicación de los fenómenos sociales, también se ocupa de definir las instituciones, y de forma creciente, de explicar cómo y por qué cambian a lo largo del tiempo.

Las instituciones son normas, supuestos y rutinas; son estructuras estables, que afectan y restringen el comportamiento individual y colectivo a través de la construcción de significados, la orientación de expectativas, preferencias, y experiencias (March & Olsen, 1989). Para otros, son “procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales e informales imbuidas en la estructura organizacional del sistema político o economía política” (Hall & Taylor, 1996, pág. 6).

Sin embargo, tal como lo explica Peters (1999), hay varios (neo)institucionalismos, y cada uno opta por una definición ligeramente diferente, y por teorías distintas sobre la forma en que las instituciones influyen sobre el comportamiento individual, y sobre el surgimiento y el cambio institucional. Se presentarán acá los conceptos más útiles de las

⁷⁰ Aunque existe un institucionalismo de la elección racional, pero no se considerará acá ese enfoque.

⁷¹ T. de la a. En el original: “Without denying the importance of both the social context of politics and the motives of individual actors, therefore, institutional analysis posits a more independent role for political institutions”.

diversas versiones, pues a pesar de sus diferentes énfasis éstas tienen lo suficiente en común para que sus planteamientos se puedan usar de forma complementaria.

Con respecto al surgimiento de las instituciones, el modelo inicial de March y Olsen lo explica con la teoría del cubo de basura (*garbage can*); esto es, la confluencia no planeada de elementos diversos en un momento dado que lleva a soluciones particulares con los ingredientes disponibles, con un elemento de coincidencias fortuitas (Peters, 1999).

Otra explicación de la génesis institucional utiliza los conceptos de **mimetismo** (Mény, 1996) o **isomorfismo** (DiMaggio & Powell, 1991): las instituciones son copiadas de los modelos de otro contexto social, cercano o afín, por tres mecanismos, “de carácter mimético cuando responde a una opción de la propia administración, coercitivo cuando ésta se ve obligada a reproducir dichas instituciones, o de presión normativa cuando el proceso obedece al seguimiento acrítico de aquello establecido por determinados colectivos profesionales.” (Ramió & Salvador, 2005). El isomorfismo es muy común pues ofrece una solución que ya está construida y sirve para dotar de legitimidad a las instituciones desde el inicio, pero tiene el problema de implantar en un contexto diferente al de origen instituciones con especificidades que pueden no acomodarse bien al nuevo entorno.

Para las vertientes históricas, las instituciones surgen debido a la influencia de ideas (políticas) y en ocasiones su forma depende del repertorio de herramientas condicionado por factores estructurales como el desarrollo socioeconómico. Esto puede explicar que en ocasiones haya isomorfismo institucional sin que haya habido una imitación deliberada, y se denomina “convergencia”, en entornos sociales similares las

instituciones resultantes pueden ser asombrosamente parecidas debido a la influencia de las mismas ideas en su surgimiento (Capoccia & Kelemen, 2007; Mény, 1996).

De cualquier manera que surjan, las instituciones perduran porque no son el resultado de una elección individual, sino construcciones colectivas que casi siempre se dan por hechas (es decir, se vuelven naturales, dadas), y son resistentes al diseño porque condicionan las elecciones posibles sobre la reforma (Hall & Taylor, 1996). De acuerdo con Mahoney y Thelen (2010), la mayoría de las teorías institucionalistas han puesto un gran énfasis en la perdurabilidad de las instituciones.

El cambio institucional, así, no ha sido hasta ahora explicado de manera tan profunda como su surgimiento y permanencia. En algunas de las versiones del neoinstitucionalismo el cambio institucional está prácticamente ausente. En otras, el cambio institucional se da por un **aprendizaje adaptativo** muy lento, en procesos de larga duración y con cierto retraso frente a los eventos que motivan el aprendizaje (*routine adaptive systems*⁷²) (March & Olsen, 1989).

Pero el institucionalismo histórico propone una de las teorías más populares del cambio institucional, a saber, la **dependencia de trayecto** (*path dependency*). Esta corriente considera que la organización institucional de la política es el factor principal que estructura el comportamiento colectivo (Hall & Taylor, 1996). En esta explicación, las decisiones iniciales tomadas al crear una institución condicionan el trayecto siguiente de forma que la institución sigue una especie de inercia y los esfuerzos por reformarla voluntariamente tienen dificultades para modificar ese camino inicial (Peters, 1999). En otras palabras, una vez iniciado un curso de acción, los costos de cambiar a otro curso se

⁷² Sistemas que se adaptan a rutinas.

incrementan de forma importante con el tiempo (fenómeno denominado retornos crecientes en economía) (Pierson, 2000).

Esto no quiere decir que el cambio sea imposible, aunque sí difícil, y se presenta en un modelo de **equilibrio intermitente** o puntuado (Baumgartner & Jones, 1993) en el que las instituciones son muy estables la mayor parte del tiempo, pero cambian de un equilibrio a otro de forma impredecible, en las **coyunturas críticas**. Éstas son la confluencia de muchas fuerzas históricas, en ocasiones asociadas a revoluciones.

Las coyunturas críticas han sido definidas recientemente como: “períodos relativamente cortos de tiempo durante los cuales hay una probabilidad sustancialmente aumentada de que las elecciones del agente afecten el resultado de interés”⁷³ (Capoccia & Kelemen, 2007, pág. 348). Las elecciones hechas en esas coyunturas tienen efectos muy duraderos, cierran caminos posibles y se convierten en procesos que se auto refuerzan.

Estas teorías, en oposición a la de elección racional⁷⁴, explican por qué muchas veces perduran instituciones que son ineficientes o que producen resultados no deseados (Hall & Taylor, 1996).

Sin embargo, Thelen y otros han desarrollado en años recientes un esfuerzo para fortalecer aún más las explicaciones de por qué y cómo las instituciones cambian, aportando evidencias empíricas. Reconocen que el cambio institucional es gradual y lento (incremental), pero aún así puede llegar a ser fundamental (Mahoney & Thelen, 2010). Pero a diferencia de los autores ya citados, han incorporado un enfoque que tiene

⁷³ T. de la a. El original: “Relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agent’s choices will affect the outcome of interest”.

⁷⁴ Aunque incluso el institucionalismo económico más afín a ésta reconoce que las instituciones ineficientes no desaparecen por los mecanismos de competencia o el diseño racional voluntarista (North, 1990).

en cuenta las relaciones de poder y la capacidad distributiva de las instituciones políticas y económicas. Para ellos, las instituciones no son tan estables como se creía:

“Un componente dinámico está incorporado; cuando las instituciones representan compromisos o acuerdos relativamente duraderos, aunque todavía en disputa, basados en dinámicas de coalición específicas, siempre son vulnerables a cambios”⁷⁵. (Mahoney & Thelen, 2010, pág. 8). Así, los cambios potenciales están imbricados en la relación de poder subyacente a un diseño institucional particular y pueden sobrevenir cuando quienes apoyan ese diseño se dividen entre sí o cuando actores no beneficiados logran la capacidad de retar a los otros. También cuando el cumplimiento de las normas representadas en una institución se vuelve problemático.

Para esta corriente, la vía más común para el cambio institucional es la reforma, definida como “cambio institucional explícitamente ordenado o apoyado por los gobiernos”⁷⁶ (Hall & Thelen, 2009, pág. 20). Esto es importante para entender la siguiente sección de este capítulo.

Así, se sabe que las instituciones surgen debido a la presencia de ideas y modelos influyentes, en coyunturas críticas, con algún elemento de coincidencias temporales, a partir de lo cual adoptan un trayecto bastante estable que solo cambia gradualmente por medio de un aprendizaje retardado o debido a cambios en el balance de poder, o de forma súbita en otra coyuntura crítica.

Las instituciones (formales e informales) orientan el comportamiento individual y colectivo en alguna dirección (no necesariamente la deseada o deseable), pues moldean

⁷⁵ T. de la a. El original: “A dynamic component is built in; where institutions represent compromises or relatively durable though still contested settlements based on specific coalitional dynamics, they are always vulnerable to shifts”.

⁷⁶ T. de la a. El original: “Institutional change explicitly mandated or endorsed by governments”.

las preferencias y las alternativas de acción, además de generar mecanismos de apropiación e interiorización que las autoreforzan.

En particular, las instituciones políticas explícitas o formales, tienen características de refuerzo mayores que otras (por ejemplo las económicas): los procesos de aprendizaje son débiles y difíciles dada la complejidad de las relaciones causales y la información limitada; los horizontes temporales de los actores son cortos; y las barreras para las reformas son altas (barreras auto impuestas y determinadas por la lógica de la competencia política), todo lo cual refuerza la resistencia al cambio (Pierson, 2000).

Otro concepto clave para entender el comportamiento institucional y su relación con el de los individuos, proveniente de la teoría de las organizaciones, es el de “*decoupling*” o desacople. Este se refiere a la distancia entre las instituciones formales y las informales, o entre el diseño institucional voluntario y el funcionamiento involuntario, en la práctica. “El *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus valores predominantes” (Salvador, 2001, pág. 4).

Todos estos elementos resultan de utilidad para aproximarse al estudio de caso del diseño institucional colombiano para el control de la corrupción, ya que es necesario entender cómo surgieron las instituciones actuales y qué las ha llevado a cambiar (o a mantenerse iguales), así como las relaciones de poder que las sostienen o retan, antes de entrar a evaluar su desempeño y las posibilidades de cambio futuro a través de reformas, entre otras cosas.

Pero antes de pasar a ese tema, se verá qué tipo de instituciones se han propuesto como alternativa para prevenir y reducir la corrupción y cuál es el componente de rendición de cuentas en el que se centrará el resto de este trabajo.

b) La perspectiva institucional aplicada: rendición de cuentas para la prevención de la corrupción

La selección de un marco de análisis institucional no implica que se desconozca la importancia de otro tipo de soluciones para el problema de la corrupción, por ejemplo las que intentan solucionar problemas de elecciones individuales, de educación moral o incluso problemas estructurales. Implica empero que se considera, de la mano de muchos de los autores citados arriba, que las soluciones institucionales son más viables y efectivas que las demás. Como ya se ha mencionado, es posible, por supuesto, combinar diferentes tipos de soluciones también, pero justamente el análisis institucional pretende servir de lazo entre los niveles macro y micro y tiene en consideración aspectos de los dos.

Esta perspectiva tiene la ventaja de ser menos pesimista que las alternativas; en efecto, si se considera que el problema de la corrupción es de naturaleza estructural, las soluciones solo podrían ser de tipo revolucionario o de muy largo plazo, y si se considera que es un problema individual (de educación, moral, psicológico) sería virtualmente imposible plantear soluciones colectivas, excepto tal vez también en el largo plazo con programas de educación extensos de resultados inciertos.

Por el contrario, la visión institucionalista, como se ha señalado en el breve resumen de sus principales conceptos y estilos de análisis, concibe la posibilidad del cambio institucional, si bien lo entiende progresivo o dependiente de ciertas coyunturas y trayectos previos. Pero la voluntad de modificar las instituciones para cambiar los incentivos y posibilidades del comportamiento individual existe y se pone en práctica

con frecuencia. Para reducir los niveles de corrupción a partir de acciones intencionales, este camino puede ser la solución para no caer en el conformismo o en la desesperación.

En la práctica, de hecho, los planteamientos para prevenir la corrupción son en su mayoría de tipo institucional. Se han señalado arriba diferentes elementos que han sido tenidos en cuenta en las explicaciones institucionales para la corrupción, en resumen:

- El entorno jurídico
- Las instituciones políticas:
 - El sistema judicial
 - El sistema electoral
 - La democracia y el sistema político
 - La rendición de cuentas
 - La transparencia
- La comunidad internacional y sus instituciones (lo que se denomina régimen internacional en la literatura de relaciones internacionales)
- Las instituciones informales arraigadas en la cultura política.

Estos elementos se combinan de diferentes maneras a la hora de proponer soluciones, pero en general las instituciones políticas son las que se consideran susceptibles de ser reformadas y por tanto hacia estas se enfocan las propuestas. Hay también una diferencia relevante entre enfoques más preventivos y enfoques más punitivos.

Se mencionarán a continuación tres enfoques institucionalistas propuestos para la prevención de la corrupción: la infraestructura ética, los marcos de integridad y los sistemas nacionales de integridad. Posteriormente, se explicará por qué se ha decidido

por un énfasis en el elemento de rendición de cuentas dentro de una propuesta institucionalista para prevenir y reducir la corrupción.

La primera propuesta que se explora desde la perspectiva institucional es la de construir una *infraestructura ética* (OCDE, 2001). Ésta se centra en los elementos institucionales y organizacionales que pueden mejorar el marco ético colectivo y, por ende, individual, tales como el compromiso político o liderazgo, los mecanismos de socialización profesionales basados en el buen ejemplo y la capacitación, los códigos éticos o políticas de integridad en la organización y los cuerpos que coordinen su implementación y evaluación; una mejora en las condiciones generales de apoyo al servicio público que vayan más allá del tema salarial e incluyan mejores condiciones y mejorar la imagen social de los funcionarios, mecanismos de responsabilidad como los propuestos por Tavits (2007), y, finalmente el marco jurídico adecuado y la sociedad civil participativa que se habían mencionado en la sección institucional (OCDE, 2001).

Los *marcos de integridad* son un desarrollo posterior producido también por la OCDE (2009). La integridad pública se define como “la aplicación de valores y normas públicos generalmente aceptados en la práctica cotidiana de las organizaciones del sector público”⁷⁷ (OCDE, 2009, pág. 9). La gestión de la integridad es entonces el conjunto de acciones que se emprenden en el sector público para evitar la corrupción y mejorar la integridad en las organizaciones públicas. El marco de integridad está compuesto por un marco de gestión de la integridad y por un contexto de integridad externo e interno a las organizaciones.

Este enfoque se centra en los funcionarios y servidores públicos, más que en los políticos, y en cada organización más que en el conjunto de instituciones públicas, pero

⁷⁷ T. de la a. El original: “[T]he application of generally accepted public values and norms in the daily practice of public sector organizations”.

adopta un enfoque sistémico. Esto quiere decir que las relaciones entre los diferentes componentes son más importantes que los elementos sueltos y que producen sinergias, de manera que el sistema es exitoso cuando se implementa en conjunto pero no cuando se adopta solo parcialmente. Se combina una visión basada en reglas con una visión basada en valores, para producir un marco que permita prevenir la corrupción y mejorar la integridad e indirectamente la confianza en las instituciones políticas.

Los elementos que componen el marco de integridad son medidas concretas para mejorar dentro de cada organización, tales como códigos de ética, capacitaciones, políticas de conflicto de interés, discusión y entrenamiento en dilemas éticos, incentivos, entre otras.

Otra aproximación institucionalista relacionada, pero que trasciende el enfoque de las organizaciones, es la de construir *sistemas nacionales de integridad* (Pope, 2000). En esta visión, diferentes actores contribuyen a mantener la integridad en un país.

Este sistema tiene como pilares el legislativo, el ejecutivo, el judicial, el sector público (administración), las agencias de vigilancia de la ley (fuerza pública), el cuerpo u organización electoral, el defensor del pueblo (*ombudsman*), la auditoría u organismos de vigilancia, las agencias anticorrupción, los partidos políticos, los medios, la sociedad civil y las empresas. Sus bases son las instituciones políticas, sociales y económicas. Sobre su equilibrio descansan el estado de derecho, el desarrollo sostenible y la calidad de vida.

Este último enfoque tiene la ventaja de ser más amplio que los anteriores, pues contempla todas las instituciones políticas de un Estado y las medidas para fortalecer todos sus componentes simultáneamente. Las reglas y prácticas que deben funcionar adecuadamente para que se mantenga en pie el sistema nacional de integridad son:

- Elecciones libres y justas
- Derecho administrativo y revisión judicial
- Ética pública y pruebas de integridad
- Control del conflicto de intereses y nepotismo
- Contratación pública limpia
- Buena gestión financiera
- Derecho a la información
- Voz para los ciudadanos
- Política de competencia
- Leyes anticorrupción en general (Pope, 2000).

Transparencia Internacional ha aplicado este enfoque a través de estudios de país⁷⁸ en los que diagnostica lo que está funcionando y lo que se debe fortalecer en cada caso. Para cada pilar se estudian la rendición de cuentas, la transparencia, los mecanismos de integridad y la calidad de la regulación. Estos elementos serían entonces los principios que sustentan un diseño institucional fuerte para mantener la integridad.

De todos los elementos de estas aproximaciones institucionalistas al tema de la integridad y la disminución de la corrupción, se propone acá un énfasis en la rendición de cuentas. Este es un componente transversal que está presente en todos estos enfoques mencionados, así como en soluciones institucionales propuestas por otros organismos internacionales (como los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial).

Adicionalmente, la rendición de cuentas, como se ha mencionado antes, presupone en alguna medida la transparencia y el acceso a la información, para informar y dar elementos de juicio a quienes exigen explicaciones y para obligar a quienes rinden

⁷⁸ Existe uno para Colombia hecho en 2001 (Transparencia por Colombia, 2001).

cuentas a atenerse a los estándares de publicidad, así como también la receptividad u obligación de dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Igualmente, se menciona muchas veces la rendición de cuentas como una condición necesaria para disminuir la corrupción. Se verá entonces cómo es esta relación para cada tipo de rendición de cuentas. En primer lugar, la rendición de cuentas electoral significa que los ciudadanos, en tanto electores, castigan a los políticos corruptos al no reelegirlos y al no votar por sus partidos o los premian con su voto. Este premio o castigo no depende solamente del desempeño en materia programática, sino también del comportamiento de los políticos y la imagen de integridad que logren proyectar (Jiménez, 2008). En teoría, al menos, si los políticos son corruptos los electores tienen la posibilidad de castigarlos⁷⁹. En algunos países, este tipo de castigo se puede extender a la posibilidad de retirar políticos del cargo antes de terminar su período, por ejemplo con la revocatoria del mandato o *impeachment*.

Se ha postulado también una rendición de cuentas electoral indirecta, por la cual los votantes castigarían a los políticos por no destituir funcionarios o asesores que actúan contra sus intereses, pero esta resulta un poco más débil que la anterior. La rendición de cuentas electoral es entonces más útil para castigar la corrupción política que la administrativa, pero en cualquier caso los funcionarios que no son de carrera sino de nombramiento político responden en alguna medida ante los electores, a través de los votos de su partido o los del político que los nombra.

En cuanto a la rendición de cuentas social, esta tiene un potencial aún mayor para sancionar, simbólicamente, a los políticos y a los funcionarios. Esta se puede conducir por mecanismos institucionales (acciones legales) y no institucionales (movilizaciones y

⁷⁹ Se ha demostrado que los políticos pueden perder alrededor de un 10% de los votos por escándalos de corrupción (Costas-Pérez, Solé-Ollé, & Sorrib, 2011).

denuncias en medios). En general, en lo que concierne a la corrupción, la rendición de cuentas social opera mediante la denuncia de actos corruptos y su visibilización mediática, aunque también existen canales jurídicos para forzar a las agencias de control horizontal a entrar en operación, investigar y sancionar actos corruptos. (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

Tratándose de corrupción, los dos tipos de herramientas tienen costos reputacionales importantes para los políticos o funcionarios involucrados, que se pueden convertir en costos electorales, patrimoniales e incluso penales.

Esta idea coincide con la de Mark Warren: “Una concepción democrática de la corrupción sugiere que puede ser tiempo de experimentar con un enfoque diferente, a saber, empoderar a los que son dañados por la corrupción para que expongan y vigilen los abusos”⁸⁰ (Warren, 2004, pág. 341).

En segundo lugar, la rendición de cuentas horizontal tiene el potencial de controlar el comportamiento de los políticos y funcionarios para evitar que incurran en la corrupción: “Mediante la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos, el constitucionalismo moderno establece instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado” (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

En general, la rendición de cuentas horizontal funciona como control posterior, ya sea jurídico, constitucional, de desempeño, fiscal, disciplinario o político. Esto significa que, si existe un diseño adecuado de control horizontal, este resulta útil como sanción para la corrupción y también como método para prevenir que esta ocurra.

⁸⁰ T. de la a. El original: “A democratic conception of corruption suggests that it may be time to experiment with a different approach, namely, empowering those harmed by corruption to expose and police abuses”.

En último lugar, la rendición de cuentas diagonal se ha sugerido como una forma novedosa de combinar las ventajas de la horizontal y la social, de forma que se obtenga una alianza virtuosa entre organismos de rendición de cuentas y actores sociales. Esto resulta muy útil para prevenir o investigar casos de corrupción, ya que permite evitar los problemas de agencia que puedan tener los organismos de control y también los problemas de capacidad y acceso a la información que pueda tener la sociedad civil.

En suma, los tres tipos de rendición de cuentas pueden combinarse de manera que cubran aspectos fundamentales para prevenir la corrupción. En la medida en que los políticos y funcionarios estén sujetos a controles de diversos actores y tengan la obligación de dar explicaciones por sus actos, les resultará más difícil romper las reglas y buscar beneficios particulares.

Dado que la rendición de cuentas requiere del acceso a la información pública, de la transparencia y de comportamientos en la esfera pública que sean justificables ante los actores que tienen derecho a exigir cuentas (los ciudadanos), si esta se encuentra bien plasmada en el diseño institucional, será mucho más fácil prevenir la corrupción. Aunque por supuesto no es la única medida que se requiere para que la corrupción disminuya, se plantea que sí se trata de una condición necesaria para que esto ocurra.

Se podrían tener otros mecanismos, tales como leyes anticorrupción, sanciones, incentivos individuales, códigos de conducta, etc., pero si no hubiera rendición de cuentas no sería posible avanzar hacia mayores niveles de integridad.

A lo largo de este capítulo se ha dibujado un marco teórico que reúne los conceptos de democracia, rendición de cuentas y corrupción y plantea cómo las teorías institucionalistas sobre la prevención de la corrupción se encuentran con las teorías

actuales sobre la rendición de cuentas como mecanismo para mejorar la calidad de la democracia.

Se integrarán todos estos elementos teóricos para aplicarlos al análisis del caso de Colombia, en donde se estudia el diseño institucional de rendición de cuentas y la medida en que este ha sido útil para disminuir la corrupción.

Parte II. Estudio de caso: Colombia

En esta segunda parte se desarrolla el estudio del caso de Colombia. Se hace una descripción de las políticas y medidas que se han tomado para prevenir y reducir la corrupción entre 1990 y 2010 y se analizan los resultados que éstas han tenido, a través de los indicadores de corrupción más utilizados, tanto internacionales como nacionales.

Se argumenta que estos esfuerzos importantes que ha hecho Colombia para disminuir la corrupción no han sido eficaces. Para explicar esto, se centra la atención en el componente de rendición de cuentas dentro del arreglo institucional, el cual se describe y se analiza críticamente utilizando entrevistas a expertos y otras fuentes. Se adopta para esto el marco analítico de Bovens et al. (Bovens, Schillemans, & 'T Hart, 2008) para determinar la efectividad de los arreglos institucionales de rendición de cuentas.

Esto permite llegar a conclusiones sobre la hipótesis según la cual en Colombia no se ha desarrollado un esquema adecuado de rendición de cuentas y es esto lo que evita que las medidas anticorrupción sean eficaces.

Antes que nada, se presentan los antecedentes políticos e institucionales necesarios para situar al lector en el caso de estudio.

Capítulo 6. Antecedentes políticos e institucionales

Para aproximarse al caso de Colombia es necesario partir de un contexto que comprenda su historia y sus características sociopolíticas, así como una historia institucional que ayude a explicar el actual diseño institucional para el control de la corrupción.

a) Origen del trayecto institucional

Los países de América tienen la peculiaridad de contar con un punto de partida relativamente reciente para la construcción de una historia institucional en comparación con los países europeos. Con algunas excepciones en territorios que conservaron rastros de la organización indígena, la formación del Estado durante la colonia y la independencia se dio a partir de modelos traídos por los conquistadores. En efecto, “Las instituciones militares, políticas o comerciales importadas por los colonizadores fueron impuestas sin más en territorios vírgenes o a poblaciones que no podían oponerse a ellas” (Mény, 1996, pág. 323).

No es el propósito de este trabajo trazar una historia de las instituciones desde la formación de Colombia como país independiente, aunque sería interesante para un historiador realizar esa reconstrucción. Basta decir que las primeras instituciones surgieron, por un lado, como herencia de las instituciones coloniales españolas, es decir por importación y por “isomorfismo mimético” (DiMaggio & Powell, 1991)⁸¹.

Con ellas surgieron también instituciones informales, bajo la forma de actitudes y prácticas con respecto a las primeras. En palabras de Mény: “la influencia castellana,

⁸¹ Esto es importante ya que un estudio reciente muestra que el trayecto histórico desde las instituciones políticas del siglo XIX es determinante en Europa para los niveles de calidad del gobierno actuales (Charron & Lapuente, 2011). Para el caso de América Latina, las instituciones que dan inicio al trayecto histórico son las instituciones de la colonia española. Se volverá sobre este punto más adelante.

teóricamente garantizada por la precisión y minuciosidad de los reglamentos y órdenes reales, fue socavada en los hechos por la práctica según la cual las leyes de Madrid eran ‘ostias [sic] sin consagración’” (Mény, 1996, pág. 323).

Diversas fuentes coinciden en ese punto: “Durante la época de la Colonia, las instituciones no fueron del todo fuertes ya que, como eran de origen reciente, los pobladores lograban burlarlas con relativa facilidad (en especial a través de la evasión tributaria y del acatamiento superficial de las leyes, leyes que, al fin y al cabo, no se avenían a cumplir)” (Biblioteca Luis Angel Arango, 2005).

Esto resulta muy importante para explicar el origen de instituciones informales y actitudes culturales con respecto al imperio de la ley y la confianza en el Estado. Se puede afirmar que, durante los tres siglos de la colonia, los habitantes de América Latina (ya fueran los administradores venidos de España, la élite de criollos - descendientes de españoles nacidos en América-, o la población de indígenas y mestizos) se acostumbraron a que el Estado era una figura lejana y sus leyes eran algo abstracto, que se debía rodear o violar. En particular en Colombia se desarrolló el concepto de la “malicia indígena” como parte de la identidad nacional, el cual se refiere a la astucia para (entre otras cosas) violar normas sin ser castigado (Morales, 1998).

Por otro lado, las desviaciones frente a los modelos coloniales españoles fueron introducidas en ese momento fundador del s. XIX, que se podría ver como una coyuntura crítica originaria, bajo la influencia de las ideas políticas que guiaron las revoluciones norteamericana y francesa, en particular la primera, que se encontraba geográfica y políticamente cercana. Estas revoluciones generaron un impacto en toda la esfera de influencia europea, bajo el cual aumentó lo que Mény denomina la “importación-exportación institucional”, guiada por “las élites informadas, que forman

parte de una cultura internacional más que ‘parroquial’, son conscientes de las insuficiencias del sistema y están dispuestas a tomar prestado ‘de otra parte’.” (Mény, 1996, pág. 327).

Esta influencia sería particularmente relevante en lo que respecta al tema de la rendición de cuentas horizontal, pues las ideas de balance de poderes (europea) y de frenos y contrapesos (norteamericana) están en la base de estos conceptos, y fueron el fundamento de los diseños constitucionales colombianos, como en los de toda América.

Durante la mayor parte del siglo XIX, Colombia, como los otros países de América Latina, se embarcó en luchas internas para definir su identidad política, desde su geografía y su nombre hasta sus instituciones políticas. De acuerdo con las teorías institucionalistas ya reseñadas, las decisiones que se toman inicialmente, cuando no hay todavía un trayecto, son más fáciles de cambiar (Peters, 1999), por eso durante dicho siglo, cuando sólo había modelos importados pero ningún trayecto propio, se hicieron 12 constituciones políticas buscando tanto un consenso político como un arreglo institucional funcional (Pabón, 1993).

Finalmente, en 1886 se adoptó la constitución que perduraría finalmente más de un siglo. La constitución fue, como era común, el resultado de la victoria militar de uno de los grupos contrincantes sobre el otro (Marco Palacios, citado por Bejarano (2001)); en este caso una alianza de conservadores y liberales moderados que triunfó sobre liberales más “radicales” (Pardo, 2004). Fue por ello esencialmente el producto de un grupo reducido de líderes miembros de la élite (principalmente Miguel Antonio Caro).

El texto constituía al país con el nombre actual, bajo un Estado de derecho unitario centralista, confesional, de orientación conservadora: “El ideal de Miguel Antonio Caro es bien conocido: buscaba que Colombia fuera una nación unitaria donde primaran las

tradiciones de carácter europeo, especialmente hispánico, con un gobierno centralista, muy vinculado con las jerarquías católicas, y sobre todo, donde las heterogeneidades culturales quedaran abolidas” (Morales, 1998). Esto marcaría el trayecto futuro.

Durante su historia, esta constitución sufrió numerosas reformas de pequeña y mediana importancia, que no es necesario revisar para los propósitos de este documento. Se puede decir por esto que el trayecto de las instituciones formales en Colombia se fijó con dicha constitución y sus desarrollos posteriores.

De este origen de las instituciones generales que conformaron el sistema político se debe separar el nacimiento de los antecesores de los actuales organismos de control, que serán descritos más adelante entre las instituciones de rendición de cuentas, pero que en sus orígenes no cumplían un papel de control horizontal todavía, pues estaban subordinados funcional y jerárquicamente al ejecutivo.

Así, el ministerio público se había creado desde 1830, bajo la dirección de un procurador que vigilaba “la conducta oficial de los funcionarios públicos y perseguía los delitos” (Procuraduría General de la Nación, 2009), y que comprendía a los personeros y (sorprendentemente) a los policías. Por unos años, las funciones de este organismo las ejercieron los fiscales. Después, en 1853, volvió a crearse la procuraduría, como un cargo de elección popular, pero siguiendo los vaivenes de la época, la Constitución de 1886 vuelve a introducir un ministerio público bajo la dirección del ejecutivo, que comprende procuradores y fiscales.

Todo esto deja en claro que hay una confusión que no termina de resolverse entre las figuras del procurador y del fiscal, y entre las funciones de control disciplinario, investigación de delitos y sanciones administrativas. Este trayecto institucional seguirá presente a pesar de las numerosas reformas que se han hecho hasta la fecha, creando un

problema de traslape de funciones. Como segundo rasgo, la relación de subordinación frente al ejecutivo hace que en efecto no se pueda hablar de control horizontal durante todo este período. Con respecto a este punto, en el siglo XX se intenta reformar al Ministerio Público para darle más independencia: se introduce la elección del procurador por la Cámara de Representantes a partir de una terna propuesta por el ejecutivo (Procuraduría General de la Nación, 2009).

En cuanto a las instituciones políticas, en Colombia la democracia formal ha sido muy estable, pues a diferencia del resto de América Latina, el país sufrió solamente una corta dictadura durante el siglo XX (la de Rojas Pinilla, 1953-1957), que en general no es considerada una dictadura sino un “golpe de opinión”⁸² (Tirado Mejía, Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio, 1989b), y se han celebrado elecciones regularmente desde entonces. Según el *Economist Intelligence Unit*, Colombia tiene una democracia con fallos, con una puntuación de 6,55 sobre 10 en el índice de democracia que ya se ha citado antes (EIU, 2010), lo cual sitúa al país en el quinto lugar dentro de América Latina.

Esto no es del todo negativo, aunque lo ideal sería ser una democracia plena, sin embargo, el país ha estado marcado por la violencia política y estructural. Se presentará brevemente este fenómeno, así como algunas de las explicaciones más frecuentes del mismo y algunas otras características políticas y socioeconómicas del país.

⁸² Rojas Pinilla subió al poder con el apoyo de casi todos los sectores de opinión, los partidos y la ciudadanía. Para algunos autores, otros gobiernos democráticamente electos han sido mucho más autoritarios que esta supuesta dictadura, por ejemplo el de Laureano Gómez (1950-1953) y el de Julio Cesar Turbay (1978-1982), durante los cuales hubo represión y el Estado cometió actos comparables a los de las dictaduras del resto del continente (Reyes, 1989).

b) Conflicto armado

Las condiciones institucionales de Colombia se ven sin duda afectadas por el contexto de violencia y el conflicto armado que ha vivido desde hace al menos sesenta años. Incluso, una visión generalizada entre los autores es que, desde la conquista, el país ha salido de unas guerras para entrar en otras (Pardo, 2004; Sánchez G. , 1985; Cepeda Ulloa, 2004). Es necesario describir este contexto para entender algunas particularidades del caso de estudio que condicionan el funcionamiento de sus instituciones formales e informales.

Como en toda América Latina, las guerras de independencia fueron seguidas por las guerras internas para consolidar el modelo de Estado, hasta finales del siglo XIX (cuando tuvo lugar la Guerra de los Mil Días, 1899 – 1902).

Salvo un remanso de paz antes de los años 30 (Bushnell, 1996), el siglo XX estuvo marcado por la época denominada de La Violencia (1948 – 1958), lucha bipartidista entre liberales y conservadores, y la “guerra revolucionaria” (Pardo, 2004), es decir, la guerra de guerrillas que se inicia en los años sesenta. De hecho, ambas están relacionadas, pues las primeras guerrillas se originaron en la época de la Violencia y estaban conformadas por combatientes del partido liberal. Luego, debido a los discursos del gobierno y su posición intransigente, se superponen las guerrillas liberales y campesinas con las guerrillas propiamente revolucionarias, inspiradas en diferentes variantes del comunismo (FARC, EPL) y en el castrismo (ELN), y más adelante aparecen guerrillas urbanas que buscaban profundizar la democracia (M19).

Luego, vino a sumarse a este complejo panorama de actores en armas el auge de los narcotraficantes en los años 80 y la lucha del Estado contra los carteles de la droga, que respondieron de manera muy violenta y asesinaron a jueces, policías, militantes de

izquierda y a muchas personas inocentes por medio de bombas intimidatorias (carros-bomba⁸³ y otros actos terroristas). Esta guerra, sin embargo, resultó en la derrota de los grandes carteles, cuyo momento culminante fue la muerte de Pablo Escobar, en 1995. Como se ha mencionado, el narcotráfico sigue existiendo en Colombia, y sigue financiando a grupos armados ilegales de todas las tendencias, pero ahora funciona de manera más discreta y fragmentada, lo cual dificulta su erradicación (De León-Beltrán, Gonzales, & Salcedo-Albarán, 2003).

Así mismo, en las últimas décadas del siglo XX, surgieron grupos paramilitares, surgidos con el apoyo de elites políticas y económicas y con la complicidad del Estado, bajo un discurso anti-insurgente. Estos grupos se convirtieron también en actores armados que atacaban a la población civil cometiendo masacres, y cometían más asesinatos que los grupos guerrilleros en conjunto. Los primeros grupos paramilitares fueron creados en los años 80, algunos con la aprobación y apoyo del Estado⁸⁴, otros de los ganaderos y propietarios rurales (entre ellos, narcotraficantes) (Cubides, 1999).

A finales de los años 90 se unieron casi todos los grupos paramilitares en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y aumentaron sus acciones violentas, en particular en las zonas que recibían recursos importantes, por ejemplo de regalías. Estos grupos adoptaron con éxito una estrategia de captura y reconfiguración cooptada del Estado (Garay, Salcedo, De León, & Guerrero, 2008), primero en los niveles locales y regionales y finalmente a escala nacional (Garay, Salcedo, & De León, 2010).

⁸³ Coches bomba.

⁸⁴ Las CONVIVIR, grupos de autodefensa legales que rápidamente salieron de control de sus patrocinadores y se sumaron a los ejércitos privados y fueron declarados ilegales posteriormente (Cepeda, 2008, López, 2010).

Así, gracias a la captura de aproximadamente un tercio del Congreso de la República durante los períodos 2002-2006 y 2006-2010, los paramilitares lograron que se expidiera la Ley 975 de 2005 (la llamada Ley de Justicia y Paz) en virtud de la cual de desmovilizaban las AUC y se les daban condiciones beneficiosas a sus miembros para reinsertarse en la vida civil, con penas muy bajas para los delitos (incluidos de lesa humanidad) que confesaran (López, 2010).

Este intento de tiene un balance confuso a la fecha, pues se ha comprobado que muchos paramilitares desmovilizados han retomado las armas y están conformando bandas criminales (ahora llamadas Bacrim) o nuevos grupos extremistas en diferentes zonas del país. En efecto, según un estudio, se desmovilizaron 31.670 personas de 36 grupos armados, pero desde entonces se han creado 26 grupos nuevos en las mismas zonas donde se desmovilizaron los anteriores (CITpax, 2008). También existen dudas sobre el número de desmovilizados (se sospecha que sea superior al número total de paramilitares que se calculaba antes del proceso), hubo una tasa muy baja de entrega de armas y se ha constatado que los delitos asociados al paramilitarismo no han disminuido (CITpax, 2008).

Así, las épocas en las que no ha habido violencia en Colombia han sido muy pocas o inexistentes, pero el carácter de la violencia y los actores involucrados han ido variando a medida que se resuelven algunos de los conflictos, se desarma o derrota a algunos grupos y surgen otros diferentes, con nuevos objetivos. Las explicaciones para la persistencia del recurso a la violencia en Colombia son variadas.

Una de ellas invoca la persistencia de violencias estructurales que empujan a muchos colombianos hacia métodos violentos para manifestar su desacuerdo o reclamar derechos. La pobreza, el aumento del desempleo urbano (Bushnell, 1996), la

desigualdad de oportunidades, la inequidad en la distribución de los recursos y la inflación, se citan como elementos estructurales que afectan de manera particular a los sectores más vulnerables de la población.

Paradójicamente, el crecimiento económico agregado se ha desempeñado bastante bien en Colombia, por lo general mejor que el promedio regional: “Colombia fue el único país latinoamericano que no padeció tasas negativas en ningún momento de los años 80” (Bushnell, 1996, pág. 364). El crecimiento anual del PIB durante la última década ha oscilado entre el 1,5% y el 6,9%, con un promedio de 4,1% (DANE, 2011).

Pero esta riqueza se distribuye de forma muy desigual: entre 1976 y 2000 el coeficiente de Gini⁸⁵ osciló entre 0,45 y 0,53 (DNP, 2009) pero entre 2002 y 2009 el Gini se situó alrededor de 0,59 (aumentó la desigualdad) (DANE, 2010). La pobreza es otro problema; según cifras oficiales, el 45,5% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza en 2009 y el 16,4% en la indigencia (menos de 2 dólares diarios) (DANE, 2011)⁸⁶. Si bien estas razones no son suficientes para explicar el conflicto y la violencia, sin duda contribuyen a alimentarlos.

Algunos autores han sido especialmente críticos con esta asociación entre pobreza y violencia, o las denominadas “causas objetivas” de la violencia (Posada Carbó, 2000), interpretación en la cual han coincidido tanto las guerrillas como amplios sectores sociales y la mayoría de los anteriores gobiernos, pero que ha perdido aceptación académica a partir de los años noventa (Posada Carbó, 2000) y aceptación social con el

⁸⁵ La igualdad total sería 0 y la desigualdad total 1. Desafortunadamente estas medidas solo utilizan datos de las principales 7 ciudades del país, pero no datos rurales que podrían cambiar los resultados de forma importante.

⁸⁶ Esto equivale aproximadamente a 27 millones de personas, entre pobres e indigentes.

giro a la derecha que experimentó la opinión pública colombiana durante el gobierno de Uribe (Rodríguez-Raga & Selligson, 2010).

La debilidad del Estado y su abandono de las regiones rurales es otra variable fundamental para comprender el problema, y se ve agravada por la especificidad del territorio colombiano, que está cortado por tres ramas de la cordillera de los Andes y tiene muchas montañas, piedemontes y territorios selváticos. Esto ha facilitado el surgimiento de grandes grupos armados y su desplazamiento no detectado por el territorio, al igual que la siembra y producción de narcóticos, y a la vez ha generado una baja legitimidad del Estado en los territorios rurales, que, sumado a la falta de oportunidades económicas, facilita el reclutamiento de jóvenes para diferentes causas violentas.

Igualmente, se sugiere que las debilidades del sistema judicial y la impunidad son causas probables de las altas tasas de violencia en Colombia (Posada Carbó, 2000).

Pero durante mucho tiempo, la principal explicación para la violencia fue el carácter excluyente de la democracia; dado que la competencia política estaba limitada a unos actores (los dos partidos), cuyos miembros eran además una élite económica descendiente de la oligarquía criolla colonial; todos los demás grupos sociales que quisieran participar debían hacerlo por fuera de las instituciones políticas (Tirado Mejía, 1989a; Ayala Diago, 1989; Aponte, 2010).

Esto fue particularmente cierto durante el Frente Nacional (1958 – 1974)⁸⁷, un acuerdo explícito entre los partidos Liberal y Conservador para alternarse en el poder cada cuatro años y repartir los cargos de la administración pública y del gobierno de forma

⁸⁷ Formalmente el Frente Nacional dura hasta 1974, pero en la práctica los acuerdos de repartición de cargos públicos y alternancia en el poder permanecen operantes prácticamente hasta 1991.

paritaria entre los dos, excluyendo de la participación política a cualquier otra fuerza (Ayala Diago, 1989; Bushnell, 1996). Esta lógica siguió operando informalmente durante varios años después de terminado este acuerdo, y la exclusión política siguió en pie, no solamente por vías legítimas sino también violentas (López, 2010).

Uno de los efectos de este acuerdo sobre las instituciones públicas en general fue el afianzamiento (incluso la formalización) de la práctica del reparto de cargos públicos por parte del ejecutivo y su partido, que ha impedido hasta la actualidad la creación de un servicio civil de carrera profesional, entre otras reformas del Estado pendientes.

Por otra parte, recientemente Ávila (2010) plantea que ni la debilidad del Estado, ni la exclusión social ni los factores tradicionales explican el conflicto armado en Colombia, y que se debe estudiar más bien una combinación entre motivaciones políticas y personales, la búsqueda de rentas por parte de los grupos armados y la utilización de los mismos por parte de las elites económicas y políticas tradicionales para sus propios fines. Según esta propuesta, los grupos armados se diferencian entre ellos según su posición con respecto al Estado (a favor o en contra, buscan destruirlo o capturarlo) y su capital social (compuesto por elites o por grupos sociales marginados) (Ávila, 2010). Estas relaciones con el Estado y las elites “encarnó en un modelo de gobernabilidad que combinaba oferta privada de coerción, captura de rentas y cierres de la vida pública” (López, 2010).

Durante las últimas décadas, los sucesivos gobiernos han intentado diferentes aproximaciones para resolver el conflicto armado o al menos desactivar algunos de sus componentes. El resultado ha sido la derrota de los grandes carteles del narcotráfico⁸⁸,

⁸⁸ Aunque no la desaparición del fenómeno, que continúa existiendo en el país con redes más pequeñas, si bien se ha desplazado de forma importante a países vecinos, en particular a México (Escalante, 2009).

la desmovilización de la mayoría de los grupos guerrilleros (excepto las FARC y el ELN) y de algunos grupos paramilitares⁸⁹, y la extensión de la presencia del Estado a unos 300 municipios que estaban desprovistos de policía y de fuerza pública, así como a algunos sectores rurales estratégicos para el desarrollo de la guerra contra la guerrilla.

El conflicto actual se caracteriza entonces por la presencia de dos guerrillas que subsisten gracias a actividades extorsivas, como el secuestro y el “boleteo” (chantaje extorsivo); diversos actores paramilitares, que están muy fragmentados y tras los procesos de desmovilización se han ido convirtiendo en bandas criminales desarticuladas; todos los anteriores con vínculos con el narcotráfico; y hasta 2010 un gobierno embarcado en una política de mano dura con los primeros (las guerrillas, a quienes consideraba terroristas) y de tolerancia con los segundos (los paramilitares, con los cuales se han demostrado vínculos de muchos políticos de la coalición del gobierno de Uribe (López, 2010)).

Por estas razones, en una medición de democracia como derechos políticos y civiles, Colombia está en un nivel de libertades inferior al de otros países de América Latina, con una calificación de 4 en libertades civiles y 3 en derechos políticos para el año 2010 (donde 1 es muy libre y 7 es nada libre) (Freedom House, 2011).

Simultáneamente, se caracteriza por la captura del Estado a partir de los vínculos demostrados entre los paramilitares, los narcotraficantes y los políticos. Según una investigación reciente, se puede decir que un tercio de los políticos electos de la última década han estado vinculados con estos actores ilegales y posiblemente capturados por

⁸⁹ Como ya se dijo, quedan serias dudas sobre el éxito de este proceso, pues muchos integrantes de grupos paramilitares desmovilizados han vuelto a las armas en nuevos grupos armados del estilo de bandas criminales, como Águilas Negras (Magdalena). El rearme se ha constatado en al menos seis municipios de tres departamentos del país. (CITpax, 2008)

ellos. En abril de 2010 400 políticos estaban siendo investigados por estos temas y se habían demostrado los vínculos ilegales de 102 congresistas, 109 servidores públicos y 324 miembros de la fuerza pública. En su mayoría, estos políticos son parte de redes clientelares tradicionales del bipartidismo (López, 2010).

La dimensión internacional complica la situación, en la medida en que los Estados Unidos apoyan la lucha contra el narcotráfico con importantes recursos y ha hecho un acuerdo reciente para utilizar bases militares en el territorio colombiano. Los países vecinos, por el contrario, tienen relaciones muy tensas con el gobierno colombiano, en particular los que mantienen relaciones cercanas con Chávez. Todos los actores armados logran penetrar las fronteras vecinas, lo cual ha creado problemas con Ecuador y Venezuela y ha permitido que el narcotráfico se mueva hacia Perú y desde países intermedios hasta Bolivia y México. Finalmente, el Estado colombiano se encuentra bajo la atenta observación de la comunidad internacional por sus violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto armado (Cepeda Ulloa, 2004; Colectivo de autores, 2003; Organización de las Naciones Unidas, 2010).

En efecto, en Colombia existen aproximadamente 3.500.000 desplazados internos (sacados de sus tierras por la violencia, y en menor medida por falta de oportunidades económicas), 25.000 o más desaparecidos y se han presentado casos inéditos de violación de DD.HH. como los “falsos positivos” (el asesinato de civiles por los militares para ser presentados como guerrilleros muertos en combate) (Organización de las Naciones Unidas, 2010; Corporación Nuevo Arcoiris, 2009).

En cuanto a las instituciones políticas, paradójicamente estas han sido relativamente estables y fuertes, a pesar del contexto violento. Las elecciones se han realizado de manera regular durante el último siglo. Con la excepción ya mencionada, los civiles han

imperado sobre los militares y el Estado de derecho se ha respetado entre la mayoría de la población (también con las excepciones ya hechas, en el contexto del conflicto armado). Esta situación, aunada a unas relaciones exteriores por lo general buenas, ha llevado a crear una imagen contradictoria del país en el exterior, en la que se lo ve en algunos aspectos como un modelo para la región (desempeño económico, estabilidad política), y en otros como la oveja negra (violencia, derechos humanos, narcotráfico).

Sin negar esta estabilidad característica de las instituciones políticas colombianas en un contexto de conflicto armado, para finales del siglo XX se había dado un desgaste muy fuerte del modelo institucional, debido a que la historia de exclusión política y de violencia (inicialmente partidista y después relacionada con las guerrillas, el narcotráfico y los paramilitares), la persistencia de la corrupción y el clientelismo, generaron una muy baja legitimidad y capacidad del Estado (Bushnell, 1996).

c) Coyuntura crítica: expedición de una nueva Constitución

El trayecto institucional colombiano experimentó un cambio fundamental con la reforma constitucional que se propuso en 1990 y fue aprobada en 1991. Se ha visto cómo las instituciones políticas formales de Colombia, con algunos matices, llevaban un trayecto de más de 100 años, por lo cual, a medida que avanzaba el tiempo, se hacía más costoso un cambio importante y menos probable que ocurriera dentro de la normalidad.

Así, en 1990, el asesinato de varios candidatos presidenciales despertó finalmente la indignación en una población acostumbrada a la indiferencia, y junto con el proceso de paz con algunos grupos guerrilleros que exigían participar en la política, desencadenó una coyuntura crítica:

“Ocurrieron las primeras masacres de los paramilitares, en Urabá, por ejemplo, y fueron

las peores que se dieron desde los tiempos de la violencia partidista. Además, se perpetraron los atentados al avión de Avianca, al edificio del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y los asesinatos de Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo, Carlos Pizarro, candidatos a la Presidencia” (ex presidente Cesar Gaviria, en Universidad de los Andes (2011)).

Así, el cambio constitucional fue resultado de una iniciativa de la sociedad civil (un movimiento de estudiantes de universidades privadas) apoyada por el presidente entrante (Cesar Gaviria), la cual culminó en la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que preparó una nueva constitución con la participación de nuevos sectores políticos y sociales (por primera vez en la historia del país se otorgó a la izquierda el derecho de participación política: un tercio de los miembros de la ANC eran representantes de la izquierda democrática, incluyendo guerrilleros desmovilizados durante el proceso de paz) (Lora & Scartascini, 2009; Bejarano, 2001).

El movimiento estudiantil promovió la introducción de una papeleta adicional en las elecciones presidenciales (de ahí su nombre, movimiento Séptima Papeleta), en la cual se preguntaba a los ciudadanos si apoyaban una reforma constitucional. La votación a favor fue muy amplia (5 millones de votos) y gracias al apoyo del nuevo Presidente y de la Corte Suprema de Justicia, se superaron los obstáculos jurídicos que implicaba un mecanismo tan heterodoxo y se convocó la Asamblea, elegida por voto popular, y en la que participaron movimientos políticos alternativos a los dos partidos tradicionales, y grupos minoritarios como indígenas y afrocolombianos (Pabón, 1993). Como prueba de la inclusión política, el grupo que obtuvo la segunda mayor participación fue el movimiento creado por una de las guerrillas que habían firmado el acuerdo de paz poco antes, el ADM-19.

Según Capoccia y Kelemen (2007) una coyuntura crítica se caracteriza por un cambio acelerado y una duración relativa menor que el período de referencia. La Constitución por sí sola no determina del todo la coyuntura crítica, aunque sin duda es su núcleo. No en vano ha sido llamada una “revolución pacífica” (Cepeda, 1995; Pabón, 1993). Pero se considera que la coyuntura crítica dura aproximadamente durante el período presidencial de Cesar Gaviria (1990-1994).

Los cambios que se produjeron en esos cuatro años fueron muchos: se completó el proceso de paz con los grupos guerrilleros; se convocó la ANC, que no se limitó a reformar la vieja Constitución, sino que en realidad escribió una nueva; se involucraron en el proceso político los grupos indígenas y otras minorías, así como los guerrilleros reinsertados, en una apertura democrática sin precedentes, y posteriormente se implementó la Constitución, con el período de intensa adecuación jurídica subsecuente.

“Estos cambios solo fueron posibles porque se tomaron en una Asamblea Constituyente donde la composición regional y partidista del poder político era sustancialmente diferente de la que había en el Congreso, e implicaron malestar y un remezón político enorme entre las fuerzas que hasta entonces ostentaban el poder” (López, 2010, pág. 41).

El artículo de Bejarano (2001) explica claramente los acontecimientos de esa coyuntura crítica, en cuanto a las características del proceso y los actores que configuraron el cambio constitucional. Como ventajas del proceso, señala que los actores eran diversos y superaban la lógica bipartidista tradicional, lo cual abrió finalmente un sistema político que solo era democrático a medias. Sin embargo, esto también tuvo consecuencias negativas, en la medida en que a la larga la “clase política” quedó marginada del proceso y no se apropió de la Constitución resultante: “un observador ha

comentado, razonablemente, que la Constitución de 1991 no tiene ‘dolientes’⁹⁰,” (Bejarano, 2001).

No obstante, eso no elimina el profundo cambio institucional resultante. La Constitución Política de 1991 hizo las siguientes modificaciones con respecto a la de 1886. Ante todo, abrió el sistema político y fortaleció la democracia, como ya se mencionó. Todos los rastros que quedaban del sistema de reparto bipartidista quedaron eliminados, y se amplió el espectro partidista. Secularizó el Estado, rompiendo los lazos con el catolicismo. Dio independencia al Banco Central. Adicionalmente, introdujo una descentralización muy profunda, que no era concebible en un país tradicionalmente tan centralista. La Constitución también incorporó principios muy progresistas en materia de derechos humanos, incluso de tercera generación, con mecanismos para hacerlos exigibles, y formas nuevas de participación ciudadana (Hernández J. G., 2001; Pabón, 1993).

En lo que concierne específicamente al diseño institucional, se creó una Corte Constitucional encargada de velar por el respeto de los contenidos de la Carta (con la capacidad de revocar leyes, decisiones del gobierno y decisiones de otras cortes), y de hacer efectivos los derechos y libertades allí consignados (Cepeda, 1995). Se dio mayor independencia a la rama judicial y una gran autonomía para los organismos de control (la Contraloría y el Ministerio Público). Igualmente se disminuyeron los poderes del ejecutivo, a través de restricciones al uso y duración de los estados de excepción y nuevos controles tanto del Congreso como de los organismos de control autónomos (Hidrón, 2004). Finalmente, se disminuyó el número de funcionarios nombrados por el

⁹⁰ T. de la a. En el original: “One observer has reasonably commented that the Constitution of 1991 does not have ‘mourners’”.

Presidente, pero no se logró hacer una reforma de la administración pública, aunque esta quedó enunciada en la Constitución.

Se creía que la Constitución, al encarar muchas de las causas posibles de la violencia (pues defendía la equidad, inclusión y todos los derechos humanos), ayudaría a terminar con esta historia de conflicto armado. Es cierto que la democracia se vio fortalecida y sustanciada gracias a este cambio constitucional, pero para ese momento el conflicto armado había adquirido una dinámica diferente y estaba afianzado en una lógica económica relacionada con actividades ilegales y una lógica militar muy compleja (López, 2010), en la cual ninguno de los actores era capaz de derrotar a los otros pero todos tenían la capacidad de hacer mucho daño a la población civil, atrapada en el medio.

Estas observaciones dan pie para insistir en que, a pesar de todos los cambios formales que propone la Constitución, su implementación está lejos de ser automática y, con la resistencia ya mencionada por parte de las elites políticas, los años posteriores a la coyuntura crítica serían importantes para probar hasta qué punto el texto y las intenciones de los actores lograron modificar el trayecto institucional anterior.

Entre la aprobación de la Constitución y el final de la coyuntura crítica se aprobaron numerosas leyes reglamentando todo el nuevo entramado y no se puede dudar que en muchos aspectos (en particular en materia de democratización y derechos humanos) hubo un cambio institucional durable. En los 20 años que han pasado desde su aprobación, ha habido tiempo suficiente para que se den otros procesos de adaptación o aprendizaje institucional a partir de ese nuevo rumbo fijado.

No se puede olvidar que están operando simultáneamente instituciones implícitas, arraigadas en la cultura, que pueden ser funcionales o disfuncionales frente a las anteriores. Con respecto a esto, se ha señalado que los congresos elegidos después de la aprobación de la Constitución de 1991 han vuelto a incorporar a la misma elite política que predominaba antes, la cual ha bloqueado y adaptado los aspectos que no le convenían (Bejarano, 2001; Transparencia por Colombia, 2001; López, 2010).

A pesar de que la Constitución del 91 introdujo nuevos controles al poder del ejecutivo, aún se puede afirmar que Colombia es lo que O'Donnell llama una democracia delegativa: el presidente se considera el ganador absoluto del juego político, y puede gobernar sin demasiados frenos, sin cumplir promesas electorales, y los controles se consideran incomodidades inútiles. Los ciudadanos son en su mayoría pasivos después de las elecciones, y los otros poderes solo se atreven a controlar acciones claramente inconstitucionales y peligrosas para la estabilidad del sistema (O'Donnell, 1992).

En suma, la implementación de la nueva Constitución ha debido enfrentar el bloqueo de aspectos fundamentales de la reforma por parte de la “clase política”⁹¹. Esto permite explicar la persistencia de prácticas clientelistas y de reglas del juego informales que han podido adaptarse a los cambios jurídicos y formales. Este elemento será retomado en el capítulo 10.

Ahora se verán los esfuerzos para prevenir y reducir la corrupción que se han adelantado desde el momento de la coyuntura crítica hasta el 2010 y se evaluará su efectividad utilizando indicadores internacionales y nacionales de corrupción.

⁹¹ Llama la atención que en el lenguaje coloquial colombiano, ampliamente usado por los medios, exista esta expresión que vincula el oficio de la política con una clase social o elite, lo cual es en efecto el caso en Colombia donde las elites económicas y políticas han estado históricamente ligadas de manera estrecha.

Capítulo 7. Veinte años de esfuerzos anticorrupción en Colombia

El propósito de este capítulo es mostrar que los gobiernos colombianos han dedicado esfuerzos y recursos a prevenir y sancionar la corrupción, en lo que se ha denominado la “lucha contra la corrupción”. Se examina posteriormente el efecto que han tenido estos esfuerzos en términos de las mediciones de corrupción disponibles.

a) Políticas anticorrupción en Colombia de 1990 a 2010

A partir de la coyuntura crítica hubo en Colombia una ola de cambios institucionales, de la mano de las corrientes de modernización del Estado que fueron el eco latinoamericano de la Nueva Gestión Pública (Ramíó, 2001). Las organizaciones públicas pasaron así a finales de los 90 por reformas eficientistas y modificaron su forma de rendir cuentas, introduciendo la gestión por resultados, los indicadores operativos y otras técnicas que buscaban mejorar los procesos y por esa vía la eficacia de sus actuaciones. Los organismos de control no fueron una excepción, pero dado que el cambio introducido por estas iniciativas fue relativamente menor y se limitó al ámbito operativo, se puede considerar que es un ejemplo de cambios institucionales incrementales por aprendizaje; ajustes pequeños y extendidos a lo largo del tiempo.

Dentro de estas reformas, la “lucha contra la corrupción” surgió como una preocupación nueva, en consonancia con las tendencias internacionales en cuanto al surgimiento de una preocupación por el buen gobierno y la gobernabilidad (Cepeda Ulloa, 1997; Misas, 2005). Para algunos, “Hace menos de quince años se empezó a incluir el principio de

transparencia y lucha contra la corrupción en los procesos de modernización del Estado” (Transparencia por Colombia, 2010, pág. 20).

Pero cada presidente de los últimos 20 años ha traído en su agenda una serie de reformas orientadas en este sentido, se han creado organismos que luego han sido modificados o disueltos y se han aprobado y modificado normas para regular los temas de corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Se enumeran a continuación los principales esfuerzos en este sentido, a partir de una revisión de fuentes secundarias apoyadas en las entrevistas realizadas.

Durante la presidencia de Cesar Gaviria (1990-1994), el enfoque era neoliberal, y se adelantó una reforma del servicio civil y de la contratación pública para reducir las oportunidades de corrupción. Adicionalmente ocurrió el cambio constitucional y la nueva Constitución modificó los organismos de control, creó la Fiscalía y el sistema acusatorio y creó un régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los funcionarios públicos. Además tuvo un enfoque participativo que ya se ha mencionado, se propuso modernizar el Estado y reducir entidades y discrecionalidad. Otras innovaciones en materia de prevención de la corrupción fueron el sistema de control interno, el nuevo régimen disciplinario, una reforma electoral y ley de partidos (Misas, 2005).

Sin duda se avanzó mucho durante esos años porque el cambio constitucional conllevó un cambio en todo el ordenamiento jurídico, y los temas de prevención y sanción de la corrupción quedaron definitivamente incorporados en el mismo de una forma más clara que hasta ese momento (Cepeda Ulloa, 1997).

El siguiente gobierno, de Ernesto Samper (1994-1998), hizo un Plan de Transparencia en el que había un mayor papel para los ciudadanos. Se introdujo la evaluación de

gestión y resultados, con la creación de un sistema nacional para estos propósitos (Sinergia), y se introdujo la figura de los códigos de ética. Adicionalmente, se expidió el primer estatuto anticorrupción (ley 190 de 1995). Este cambiaba el régimen de los servidores públicos, el penal y el financiero, para crear más controles, permitir un sistema de quejas y mejorar la calidad de la información pública.

En el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se creó el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (PPLC). Su director adquirió en los medios de comunicación el título de “Zar” anticorrupción. Se ubicó este programa bajo el vicepresidente de la República, como un gesto para indicar la intención de darle prioridad política al tema y la posibilidad de actuar sobre toda la rama ejecutiva. El programa empezó con un enfoque que combinaba mecanismos de prevención, control y sanción, con el desarrollo de valores como la eficiencia y la transparencia (Misas, 2005).

Las funciones del Programa fueron aumentando y en el 2010 comprendían el apoyo a la articulación entre los organismos de control ya mencionados y el apoyo a los gobiernos locales en estas materias, en particular a través del acompañamiento a Pactos por la Transparencia, con las empresas privadas que estén interesadas en acogerse a principios de integridad altos en sus interacciones con el sector público, y con los alcaldes, gobernadores y Corporaciones Autónomas Regionales y se intenta “desde la campaña que los candidatos suscriban un compromiso de que al llegar a ser electos adoptarán esa bitácora de buenas prácticas y que haya un comité de seguimiento a esos pactos, para que exista control social” (entrevista 1). Estos Pactos son promovidos por la ONG Transparencia por Colombia, la rama nacional de Transparencia Internacional.

Adicionalmente, el programa promueve las auditorías visibles, que son ejercicios de control social de contratos y de recursos, por ejemplo de regalías. El programa apoya a los ciudadanos que quieren hacer estas veedurías y junto con la Contraloría se adelanta la vigilancia de los procesos y sus resultados. Igualmente, hace acuerdos con el sector privado para que cumpla con estándares altos de ética en su relación con lo público, y denuncie cualquier sospecha de irregularidad en ese sentido. Hace también un control sobre contratos públicos de alto monto, durante los procesos de adjudicación, y por último formula políticas y hace intervenciones en temas específicos de interés público (entrevista 1).

Es importante hacer acá un paréntesis para mencionar un fenómeno sin parangón en la cultura política colombiana: el presidente Uribe (2002-2010), quien mantuvo altísimos niveles de popularidad durante su gobierno, por encima del 70%, niveles nunca vistos de aprobación de un gobernante. Esto se debió a su discurso de mano dura con la guerrilla, su énfasis en la seguridad y también por sus posiciones conservadoras e incluso moralistas, que tuvieron un amplio eco en sectores de la población tradicionalmente católica (García Villegas, 2010a).

Simultáneamente, Uribe fue acusado de debilitar las instituciones políticas del país (Dejusticia, 2011; International Crisis Group, 2009), por su estilo de gobierno personalista, de “*micro-management*”⁹² y por haber reformado la Constitución varias veces, entre otras cosas para hacerse reelegir para un segundo mandato (Cepeda Ulloa, 2004), a un costo muy alto para la sociedad debido a los medios que utilizó para lograr

⁹² Microgestión, la práctica de atender personalmente a todos los detalles del gobierno y la incapacidad de delegar autoridad en sus ministros u otros funcionarios. Como ejemplo de cómo esto contribuye a debilitar las instituciones se puede citar la práctica de los consejos comunales, reuniones televisadas en los municipios en las cuales el presidente ordena a los funcionarios locales y departamentales que resuelvan pequeños problemas de los habitantes, lo cual va en contra del principio de descentralización que impera en Colombia.

el apoyo parlamentario necesario⁹³. Sus enfrentamientos con la rama judicial también contribuyen a esta sensación de desinstitucionalización (Rodríguez R. & Selligson, 2008).

En efecto, la normatividad colombiana no permitía la reelección presidencial. Se debe recordar que el sistema de gobierno de Colombia es fuertemente presidencialista; el ejecutivo controla en gran medida al legislativo, así como a toda la administración pública, y tiene alguna influencia sobre la rama judicial. Los controles de balance se encontraban diseñados entonces para contrarrestar esa influencia del ejecutivo, y la reelección aprobada por el cambio constitucional cambió ese equilibrio, tal como será explicado más adelante. Basta decir por ahora que las instituciones en general, y la independencia de diferentes sectores y niveles del Estado se vieron comprometidas.

Durante el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), entonces, se tomó un rumbo distinto en cuanto al tema de la corrupción. Primero, hay que anotar el Uribe fue elegido en gran medida gracias a su imagen de estar por fuera de la política tradicional y de ser un adalid contra la corrupción. Entre sus primeras acciones de gobierno estuvo la creación del Programa para la Renovación de la Administración Pública (PRAP), el cual tenía el objetivo de modernizar el Estado, reducir costos e introducir principios de eficiencia en el funcionamiento de la administración pública y del cual se hablará más adelante.

Sin embargo, una vez electo, el presidente terminó pactando con las elites políticas tradicionales y acudiendo a mecanismos que solo se pueden calificar de corruptos para

⁹³ Costos relacionados con la corrupción y la captura del Estado, pues se han demostrado pactos relacionados con dádivas e intercambios clientelares y nepotistas hechos por el ex presidente para lograr la aprobación de esta reforma constitucional así como el fuerte apoyo de los congresistas relacionados con paramilitares (López, 2010).

hacer aprobar sus reformas, incluyendo la que permitió la reelección⁹⁴. El tema de la lucha contra la corrupción quedó relegado a un segundo plano, como lo demuestran las nominaciones de directores para el Programa Presidencial de Lucha contra la corrupción, los cuales fueron figuras de menor calado que sus predecesores y no adelantaron acciones significativas (entrevista 5).

Por último, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, elegido en 2010, entró con un discurso novedoso en esta materia; el de la promoción del buen gobierno. Creó una Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y le dio nuevos impulsos al tema, con la propuesta de una nueva ley anticorrupción⁹⁵ y un trabajo en curso para formular también una política de lucha contra la corrupción desde el Programa Presidencial.

A lo largo de estos cinco gobiernos, ha quedado en la rama ejecutiva una serie de organizaciones con competencias relacionadas con la lucha contra la corrupción. La principal es el ya mencionado Programa Presidencial, pero además se pueden mencionar el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El DAFP tiene un papel importante en particular en lo que concierne al control interno de las entidades públicas (entrevista 2). El control interno es un concepto que pretende internalizar mecanismos de prevención de la corrupción y de las actuaciones que pueden dar la apariencia de corrupción en las entidades públicas, revisando las decisiones y actos administrativos antes de que estos tengan consecuencias y creando procedimientos

⁹⁴ Las cortes demostraron que hubo al menos un caso de cohecho en el proceso de aprobación de la reforma constitucional que permitía la reelección, el de la senadora Yidis Medina. El ex presidente no fue sancionado pero la senadora sí.

⁹⁵ Aprobada en junio de 2011 por el Congreso. Es una ley que modifica levemente varias de las normas existentes sobre el tema de corrupción, para endurecer las sanciones y tipificar nuevos comportamientos como corruptos. No introduce modificaciones estructurales en la legislación, solo una serie de detalles diversos que se fortalecen en temas como la administración de la salud pública y la transición del sector público al sector privado en cuanto a contratación y conflictos de interés.

para limitar la excesiva discrecionalidad, comportamiento indebido y el posible descuido de los servidores públicos. En Colombia existe un sistema de control interno que, de forma excepcional, está en cabeza del Presidente de la República.

El DAFP también apoya a las organizaciones públicas en sus relaciones con la Contraloría, en cuanto a la ejecución de sus presupuestos. Pero su función principal es administrar el sistema de recursos humanos del sector público o la función pública, de ahí su nombre. En esa materia tiene una gran responsabilidad, junto con la Comisión Nacional del Servicio Civil, en la vinculación, capacitación, promoción y desarrollo de la carrera en la administración pública. En este sentido, es tal vez la única organización de la rama ejecutiva que tiene una preocupación activa por el desarrollo de la integridad en el sector público de forma positiva, no solo como control de la corrupción.

Por otra parte, el Departamento Nacional de Planeación es un actor técnico que acompaña la formulación de políticas públicas y aprueba las inversiones públicas. En esa medida, ha tenido incidencia en la formulación de políticas y normas relacionadas con la lucha contra la corrupción, en particular las áreas encargadas de temas de gobierno y regalías.

Además, el DNP tiene a su cargo el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), con el cual se pretendía mejorar la eficiencia de las organizaciones públicas y modernizarlas desde un enfoque gerencial, pero, en alguna medida, este programa ha tenido también relación con los temas de transparencia, rendición de cuentas y corrupción (entrevista 11).

Sin embargo, se ha centrado mucho más en la reestructuración para ahorrar costos y en crear programas específicos que le permitan al Estado otras eficiencias (gestión de activos, gestión jurídica, gestión contractual). Tiene dos componentes relacionados con

la rendición de cuentas, que son el Programa de Servicio al Ciudadano y la línea de información pública, el cual tiene relación con el programa Gobierno en línea, del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

En conjunto, la rama ejecutiva tiene esencialmente un actor importante en el tema de corrupción (el Programa Presidencial) y varios esfuerzos relacionados, pero en general aislados, en otras entidades. Los resultados de la gestión de estas agencias no son claros, cambian mucho con cada gobierno y con cada director de los mismos y por la misma razón tienen un riesgo de desinstitucionalización alto.

El Ministerio del Interior y de Justicia, que formalmente tiene entre sus competencias estos temas, se ve desbordado en la práctica por otras prioridades, notablemente la agenda legislativa del gobierno, y por esta razón ha ido dejando que el PPLC y otras agencias se encarguen de los temas de integridad y anticorrupción.

Se puede afirmar, sin embargo, que la disminución de la corrupción ha sido importante para todos los gobiernos de las dos últimas décadas y que, al menos discursivamente, se le ha dado una prioridad entre los objetivos de reforma del Estado y mejoramiento de la administración pública. Los resultados de estos esfuerzos son materia del siguiente capítulo.

b) Normas para prevenir y sancionar la corrupción

Además de los esfuerzos políticos liderados por los gobiernos de este período, durante el mismo intervalo se han formulado numerosas leyes y normas orientadas a disminuir la corrupción. Incluso es posible afirmar que el enfoque privilegiado en Colombia para enfrentar la corrupción ha sido la generación de nuevas leyes y el endurecimiento de las sanciones para actos tipificados como corruptos.

En el marco de integridad de la OCDE se advierte que los enfoques para prevenir la corrupción basados en leyes y normas tienen dos problemas. El primero es que el énfasis en la expedición de normas deja de lado muchas veces los problemas de implementación de estas. Según este documento “La experiencia demuestra que la administración de la integridad es muy sensible a déficits de implementación”⁹⁶ (OCDE, 2009, pág. 10).

El segundo problema fue identificado por Anechiarico y Jacobs (1996) como una visión “panóptica” del control de la corrupción, y consiste en que la orientación a normas, a control y vigilancia trae como consecuencias “demoras en la toma de decisiones, centralización excesiva, administración defensiva, baja moral, barreras contra la cooperación interorganizacional y ‘estrategias adaptativas’” como la creación de entidades (semi)privatizadas para evitar la cinta roja⁹⁷ (OCDE, 2009, pág. 13).

Para ilustrar estos dos puntos y entender el desarrollo de normas relacionadas con integridad y control de la corrupción en el caso de estudio, se presenta a continuación una descripción del marco jurídico colombiano en este respecto. Para esto se utiliza información de fuentes primarias (jurídicas) y secundarias, especialmente los informes del Mecanismo de seguimiento a la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic).

El Mesicic ha revisado exhaustivamente las normas colombianas sobre corrupción, y ha dictaminado en su primera ronda de análisis que estas cumplen con los estándares internacionales en cuanto a prevenir el conflicto de interés, a preservar y asegurar el uso

⁹⁶ T. de la a. En el original: “Experience shows that integrity management is very sensitive to implementation deficits”.

⁹⁷ T. de la a. El original: “delays in decision making, over-centralisation, defensive management, low morale, barriers against inter-organisational co-operation and ‘adaptive strategies’ like the creation of (semi-)privatised entities to avoid red tape”.

adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos, a informar sobre actos de corrupción, declarar bienes de los funcionarios públicos, facilitar la participación ciudadana, garantizar acceso a la información pública (Comité de Expertos del Mesicic, 2003).

En su segunda ronda, el Mesicic ha encontrado que Colombia tiene normas suficientes sobre la contratación de funcionarios públicos, contratación pública en general, sistemas para proteger a los denunciantes de hechos de corrupción y a tipificar todos los diferentes tipos de corrupción (concusión, peculado, contratación indebida, prevaricato, cohecho, abusos de autoridad, lavado de activos, etc.) (Comité de Expertos del Mesicic, 2007).

En la tercera ronda, el Mecanismo afirma que Colombia tiene también un marco legal suficiente para impedir beneficios tributarios por pagos corruptos, prevención del soborno nacional y transnacional, enriquecimiento ilícito y extradición (Comité de Expertos del Mesicic, 2010).

Para cada uno de estos temas, los citados informes analizaron y resumen una larga lista de leyes de todos los rangos que existen en Colombia en relación con la corrupción y no encuentran fallas en este nivel, de forma que difícilmente se podría pensar en que exista un déficit de leyes y normas formales.

Parece en cambio que el caso se acerca más a la sobrecarga jurídica. Este es un problema de vieja data, ya se ha dicho que desde la época de la Colonia: “Colombia se llenó de una onerosa legislación que dificultaba la fiscalización de la gestión pública” (Misas, 2005, pág. 86). Todavía hoy, afirma ese autor, hay una “dispersión de normas tanto legales como constitucionales en materia anticorrupción” (Misas, 2005, pág. 135).

A continuación se mencionan las principales normas anticorrupción en Colombia:

La Constitución Política de 1991 tiene disposiciones relacionadas con la corrupción en sus artículos 23, 90, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 183, 184, 209 y 270. Los dos convenios internacionales suscritos por Colombia en la materia son la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) (Ley 412 de 1997) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) (ley 970 de 2005).

Otras leyes relacionadas con el tema son:

Ley 80 de 1993: Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En su articulado establece causales de inhabilidad e incompatibilidad para participar en licitaciones o concursos para contratar con el estado, adicionalmente también se establece la responsabilidad patrimonial por parte de los funcionarios y se consagra la acción de repetición.

Ley 190 de 1995: Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa. Estatuto Anticorrupción. Entre sus normas se encuentra la responsabilidad al aspirante a servidor público o de quien celebre un contrato con el estado de informar acerca de las inhabilidades o incompatibilidades en las que pueda estar en curso, adicionalmente se incorporó en diferentes apartes, el principio de repetición a los servidores públicos. Creó el diario único de contratación, como mecanismo para impulsar la publicidad y transparencia en la contratación pública.

Decreto 2232 de 1995: Mediante el cual se expide las normas relativas al formulario único de bienes y rentas. De manera obligatoria se exige para cualquier persona que se

encuentre en posesión de un cargo o al contratista con el estado, el diligenciamiento del formulario de bienes y rentas. (PPLC, 2011).

Ley 270 de 1996: Estatuto de la Administración de Justicia. Contiene normas relativas a la responsabilidad del estado, de sus agentes y la acción de repetición contra funcionarios y empleados judiciales.

Ley 489 de 1998: Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Amplia el campo de acción del decreto ley 128 de 1976 en cuanto al tema de inhabilidades e incompatibilidades, incluyendo a las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios.

Ley 610 de 2000: Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Señaló el procedimiento para el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal que son competencia de las contralorías. Estos procesos buscan determinar la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que ejercen funciones públicas, cuando por acción u omisión y en forma dolosa o culposa causen un daño al patrimonio del Estado con ocasión del ejercicio de sus funciones públicas.

Ley 678 de 2001: Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. Con esta legislación se permite iniciar acciones de repetición contra los servidores públicos responsables del detrimento económico del Estado.

Ley 734 de 2002: Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. En dicho código se contemplan como faltas disciplinarias las acciones u omisiones que lleven a incumplir los deberes del servidor público, a la extralimitación en el ejercicio de sus derechos y funciones, a incumplir las normas sobre prohibiciones; también se contempla el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como impedimentos y conflicto de intereses, sin que haya amparo en causal de exclusión de responsabilidad de acuerdo con lo establecido en la misma ley.

Ley 909 de 2004: Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

Adicionalmente, hay artículos y disposiciones relacionados con este tema en una gran variedad de leyes y decretos a lo largo y ancho del ordenamiento jurídico colombiano. Se destacan el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para el servicio público (si bien hay regímenes excepcionales para algunos cuerpos) y el código disciplinario único (ley 200 de 1995) (Transparencia por Colombia, 2001).

El principio de publicidad se aplica para todos los actos del Estado y los ciudadanos cuentan con un derecho de petición de información que no puede ser denegado excepto en asuntos de alto interés nacional. Hay otra serie de normas relacionadas con el sistema nacional de integridad y la rendición de cuentas, así como muchas otras disposiciones dispersas en leyes como el reglamento del Congreso, el Estatuto de la Rama Judicial, las leyes que regulan la prestación de servicios públicos y los reglamentos y disposiciones particulares de las diferentes organizaciones públicas de todo tipo, entre otras⁹⁸.

Este es el panorama general de la legislación colombiana relacionada con el control de la corrupción. A continuación se presentará el último punto dentro de los esfuerzos

⁹⁸ Ver Transparencia por Colombia, 2001 y 2009; Comité de Expertos del Mesicic 2003, 2007 y 2010.

realizados por Colombia en este sentido, para ilustrar que han existido recursos suficientes e importantes destinados a este tema.

c) Recursos

Igualmente, el gobierno colombiano ha invertido recursos importantes en este propósito. Resulta sumamente difícil hacer un cálculo de cuántos recursos exactamente se invierten en la lucha contra la corrupción, pero se harán algunos intentos de llegar a aproximaciones útiles.

Si se toma como aproximación el presupuesto de los organismos de control y organizaciones encargadas de los temas relacionados con corrupción en 2010 se tienen las cifras de la tabla 2.2:

Tabla 2.1. Presupuesto 2010 relacionado con prevención y sanción de la corrupción

| | |
|---|------------------------------|
| Auditoría | \$ 16.062.429.892,00 |
| Comisión nacional del servicio civil | \$ 41.564.000.000,00 |
| Departamento Administrativo de la Función Pública | \$ 10.401.567.800,00 |
| Procuraduría General | \$ 341.825.807.808,00 |
| Contraloría General | \$ 331.942.394.271,00 |
| Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción | \$ 2.065.000.000,00 |
| Total 2010⁹⁹ | \$ 743.861.199.771,00 |

Fuente: elaboración propia con datos del DNP (2011).

⁹⁹ Equivale aproximadamente a 300 millones de euros.

Estos 743.000 millones de pesos constituyen aproximadamente el 0,5% del presupuesto nacional para el mismo año, según cálculos de la autora. No es una cifra irrelevante; incluso es mayor que lo destinado a inversión en ciencia y tecnología en el país. Si bien los recursos de estas organizaciones no se destinan exclusivamente a la lucha contra la corrupción, no existe información desagregada para calcular de manera más precisa cuál es el presupuesto para este tema en el Estado colombiano. Por otra parte, no se incluye acá el presupuesto de la rama judicial (la cual incluye a la Fiscalía) destinado a temas de corrupción, por la misma razón de ausencia de datos desagregados, pero esto puede compensar el dato exagerado que quedaría por la inclusión de todo el gasto de los organismos de control (Ministerio Público + Contraloría).

La posición oficial del gobierno para calcular el gasto en temas anticorrupción es usar únicamente el presupuesto del Programa Presidencial. Se presenta en la tabla 2.3 este presupuesto para todos los años disponibles.

Tabla 2.2 Presupuesto del PPLC

| Vigencia | Recursos asignados por vigencia |
|----------|---------------------------------|
| 2003 | \$ 1.003.000.000,00 |
| 2004 | \$ 2.500.000.000,00 |
| 2005 | \$ 1.000.000.000,00 |
| 2006 | \$ 1.800.000.000,00 |
| 2007 | \$ 1.877.000.000,00 |
| 2008 | \$ 1.947.000.000,00 |
| 2009 | \$ 1.829.000.000,00 |
| 2010 | \$ 2.065.000.000,00 |

Fuente: Presidencia de la República de Colombia, 2011¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Cabe mencionar que, en el año 2011, el nuevo presidente, Santos, duplicó el presupuesto del año anterior para este programa, excediendo con mucho las cifras de administraciones anteriores. Esta es una indicación de la prioridad que ha adquirido este tema para su gobierno.

Estos montos son desde luego mucho menores a lo estimado en la tabla anterior, que incluye agencias que tienen entre sus funciones investigar, prevenir y sancionar la corrupción.

Por otra parte, si se considera que evadir impuestos es corrupción, algunos esfuerzos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) serían también parte de la lucha contra la corrupción. Lo mismo ocurre con las oficinas de control interno que existen dentro de cada entidad pública, las cuales existen para prevenir las acciones antes de que ocurran o detectarlas a tiempo, antes de que intervengan los organismos de control. La información a este nivel de detalle no se encuentra disponible para el público y resultaría enormemente dispendioso conseguirla¹⁰¹, de manera que es necesario contentarse con los cálculos aproximados que se han podido hacer acá.

A partir de estos cálculos, aunque imperfectos, parecería que los recursos destinados por el gobierno de Colombia para prevenir y reducir la corrupción son importantes, por lo cual no es probable que el problema sea la falta de recursos.

Hasta ahora se ha mostrado cómo durante los últimos 20 años Colombia ha diseñado y ejecutado políticas públicas, ha generado numerosas normas y ha destinado recursos para controlar la corrupción. En la siguiente sección el interés es preguntarse qué tan efectivos han sido estos esfuerzos.

d) Indicadores de corrupción para Colombia

Como una forma de examinar el efecto que han tenido las políticas e intentos de reforma institucional atrás presentados, resulta pertinente presentar indicadores de la

¹⁰¹ La forma más probable de conseguirla sería a través de acciones judiciales (derechos de petición) que toman bastante tiempo y esfuerzo.

corrupción en Colombia. Los indicadores de corrupción se basan por lo general en encuestas de opinión a empresarios y políticos. Si bien, como se discutió en el marco teórico, esta forma de medir tiene unos límites evidentes (ver capítulo 3), es por el momento la forma más aceptada de establecer comparaciones entre países y medir la evolución del problema a lo largo del tiempo.

Otra forma de medir la corrupción es por la victimización, es decir, las personas que dicen haber sido víctimas de situaciones de corrupción (pedido u ofrecido sobornos, en particular). Esta también se utilizará acá, pero tiene sus propios problemas: la gente no siempre reporta este tipo de cosas y en particular la “gran corrupción” se caracteriza por el encubrimiento de todos los participantes, así que estos datos siempre son menores a la ocurrencia efectiva de las prácticas (Kurer, 2005).

Se tomarán entonces los indicadores más importantes de percepción: por un lado, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), de Transparencia Internacional (TI); por otro lado, una medida de control de la corrupción elaborada por el Banco Mundial dentro de sus indicadores de gobernanza mundial (World Governance Indicators) (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2008), y por último, un indicador de victimización por corrupción elaborado por LAPOP (Universidad de Vanderbilt), comparado con un indicador de percepción de la misma fuente.

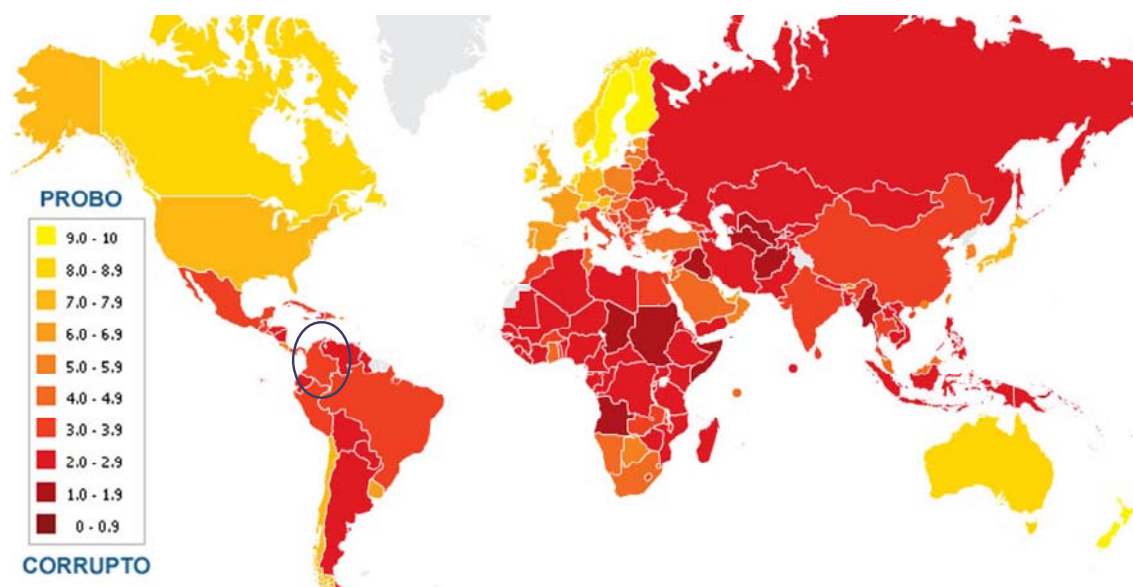
Los dos primeros (IPC y WBI) son obtenidos a partir de entrevistas o encuestas a expertos y son índices de varios indicadores o estudios diferentes. Los dos segundos se obtienen por el contrario de encuestas de percepción a población en general en cada país.

En la segunda parte del capítulo, se verán también estudios nacionales sobre la corrupción, en los cuales se encuentran datos más desagregados y otro tipo de análisis de tipo objetivo, no basados en percepción.

Indicadores internacionales de corrupción

Se empezará con la medición más utilizada, el IPC de Transparencia Internacional. Para situar a Colombia en el contexto global, se puede ver en este mapa de la corrupción en el mundo cómo el país tiene una calificación baja (entre 3 y 4, corrupción seria), aunque está dentro del promedio de América Latina; mejor que la mayoría de África y Asia, pero por debajo de la mayoría de países desarrollados¹⁰².

Figura 2.1. Índice de Percepción de Corrupción en el mundo.

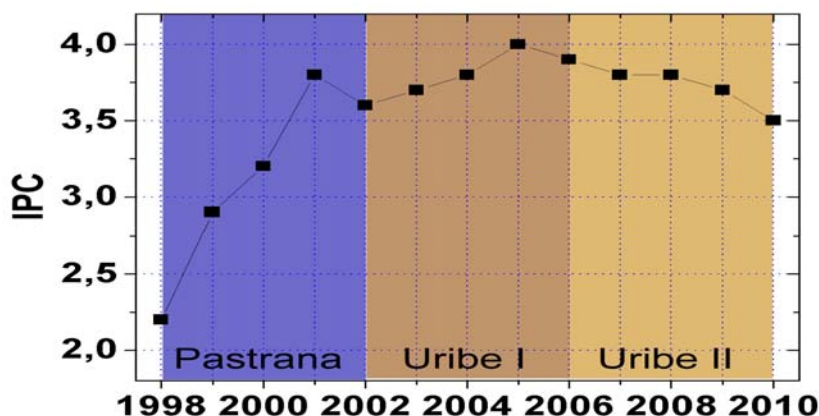


Fuente: Transparencia Internacional, 2010. El énfasis (óvalo) es de la autora.

Se presenta abajo el IPC de TI para Colombia durante los últimos 10 años. Se organizaron los datos según los presidentes de cada período, para tener puntos de referencia (Ver gráfico).

¹⁰² Sobre la relación entre los indicadores de corrupción y los de desarrollo económico ver los autores citados en el capítulo 4 (Lambsdorff, 1999; Jain, 2001; Montinola & Jackman, 2002).

Gráfico 2.1. Índice de percepción de corrupción de Colombia por gobierno



Fuente: Elaboración de la autora con datos de Transparencia Internacional 1998-2010.

El cambio más importante en esta serie es una mejora en la puntuación de Colombia de 2,2 a 3,8 durante el gobierno Pastrana (1998-2002). La puntuación máxima es 10. En el rango de 3,0 a 5,0 se considera que un país tiene una corrupción seria, aunque no rampante. Este cambio en la percepción se podría explicar parcialmente si se tiene en cuenta que el gobierno anterior, de Ernesto Samper, sufrió una grave crisis de legitimidad por las acusaciones de haber recibido dineros del narcotráfico, de manera que la llegada de Pastrana al poder supuso en su momento un aumento de la confianza en los políticos y la legitimidad del gobierno.

También se podría postular un impacto del instrumento de medición mismo y la publicación de sus resultados, unido a una creciente importancia del tema de la corrupción a nivel internacional, y en el caso de Colombia, en particular, la adopción de reformas administrativas y de modernización del Estado.

Al principio del gobierno Uribe el índice baja un poco, pero se recupera durante todo el primer periodo hasta llegar a un máximo de 4, y durante el segundo periodo se observa un leve deterioro hasta una puntuación de 3,5. El declive a partir de 2005 se puede

explicar por los esfuerzos que hizo el ex presidente por hacer aprobar la reforma constitucional que permitía la reelección inmediata, esfuerzos que involucraron prebendas y alianzas con los congresistas y que lo beneficiaron al salir reelegido en 2006.

El siguiente descenso durante su segundo período se puede explicar también por los escándalos, ya mencionados, relacionados con la “parapolítica” y otros casos percibidos como un regreso a la corrupción por el público.

Según esta medida, entonces, Colombia ha pasado en 10 años a un nivel de corrupción menos grave, pero no ha logrado alcanzar el promedio de 5,0 ni aun mantenerse en el 4,0. Con respecto a los otros países de América, Colombia se ubica en 2010 en el lugar 14 de 28. (Transparencia Internacional, 2010).

Todo esto indica que el país tuvo sus avances más importantes en los primeros cinco años del período 1998-2010, pero luego, a pesar de haber hecho muchos esfuerzos contra la corrupción, parece estar estancado en niveles similares de puntuación y de posición relativa. Es necesario examinar pues otras mediciones de la corrupción para comprobar si son consistentes con esta primera conclusión.

En segunda instancia, los indicadores de buen gobierno del Banco Mundial incluyen uno de control de la corrupción. Esto se refiere a los esfuerzos que hace el gobierno en esta materia, según encuestas de percepción y a expertos. En comparación con América Latina, este muestra alguna similitud con el de Transparencia Internacional, como se ve en la figura.

Figura 2.2. Control de la corrupción, 2009

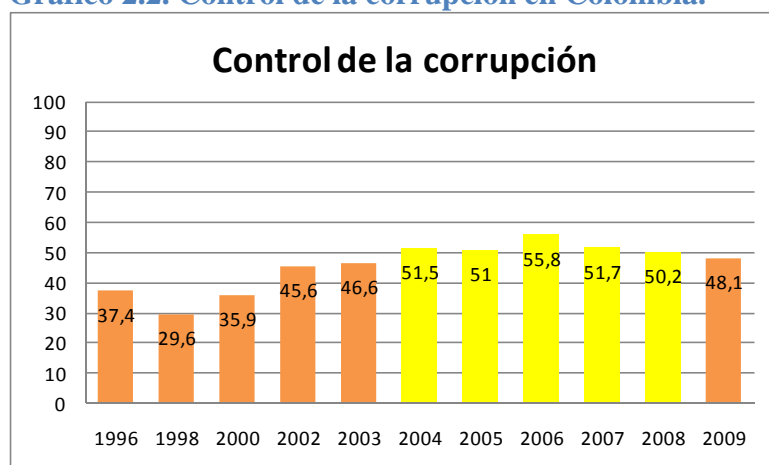


Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*.
Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

Fuente: Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, The World Bank, 2010.

Esto quiere decir que Colombia, también en este indicador, está aproximadamente en el promedio de la región. El comportamiento durante los años en los que se ha hecho esta medición es el siguiente:

Gráfico 2.2. Control de la corrupción en Colombia.



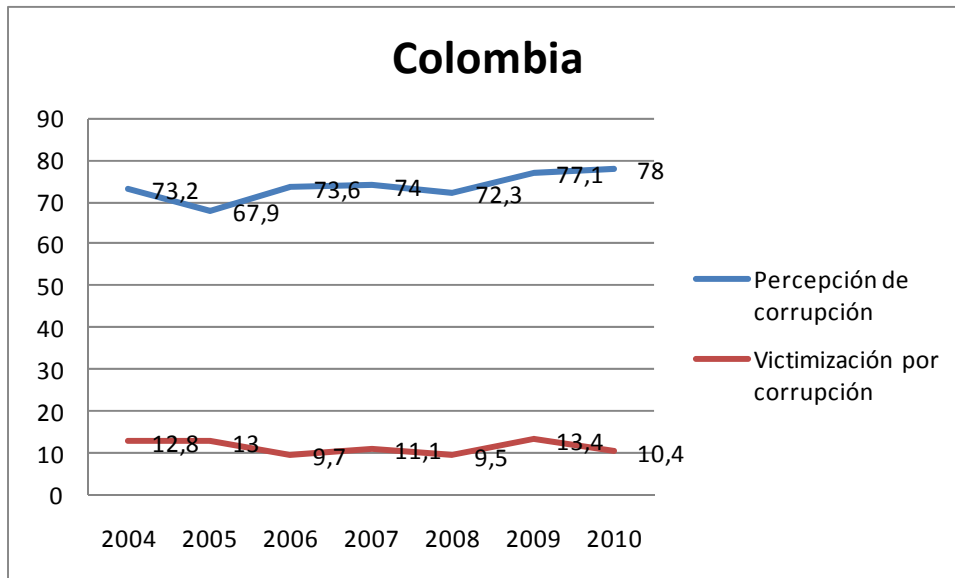
Fuente: Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, The World Bank, 2010.

Esto significa que a finales de los 90 se percibía que Colombia hacía pocos esfuerzos orientados al control de la corrupción, esto mejora a partir de 2000 y durante unos años pasa a la categoría amarilla (por encima de 50), pero hacia finales del segundo mandato de Uribe presenta una tendencia decreciente, consistente con el anterior índice.

Finalmente, los datos de victimización por corrupción que arroja la encuesta de LAPOP sitúan a Colombia en un nivel bajo, con el 10,4% de encuestados para 2010 que reportan haber participado u observado directamente actos corruptos, uno de los mejores puntajes de la región y que se ha mantenido estable durante los siete años del estudio (Rodríguez-Raga & Selligson, 2010).

En palabras de los autores del estudio: “Esto seguramente significa que la corrupción, sin duda un problema serio en el país, se da en esferas ajenas a las que viven todos los días las personas comunes, probablemente en altos círculos de la política y la administración pública” (Rodríguez-Raga & Selligson, 2010, pág. 86). Esto contrasta con el indicador de la percepción sobre la corrupción de este mismo estudio, en el cual el 78% de los colombianos encuestados en el 2010 piensa que esta es un fenómeno generalizado. (Ver gráfico 2.3).

Gráfico 2.3. Barómetro de las Américas de LAPOP.



Fuente: elaboración propia con datos de LAPOP, 2010

A partir de los cuatro indicadores examinados, se aprecia que Colombia ha mejorado su desempeño en materia de corrupción desde los noventa, cuando se la empezó a medir. Las acciones del gobierno contra la corrupción son vistas como efectivas por cerca de la mitad de la población. Sin embargo, a partir de un punto este avance se ha quedado a medio camino, e incluso en años recientes ha vuelto a descender en todos los indicadores.

De acuerdo con el informe anual de la organización Freedom House, la corrupción en Colombia en 2010:

[...] ocurre en múltiples niveles de la administración pública. Una serie de escándalos que involucran varias agencias del gobierno surgieron hacia el final de la administración Uribe y aceleraron después del acceso de Santos al poder. Una supuesta malversación afectó a un programa de subsidios agrícolas, una agencia que manejaba bienes confiscados, un fondo para las víctimas del secuestro, la autoridad penitenciaria y la agencia de impuestos y aduanas, entre otras. En una encuesta de noviembre de 2010, casi la mitad de las empresas encuestadas declararon que era necesario pagar sobornos para obtener contratos con el gobierno y durante el año creció un escándalo de

contratación en Bogotá, amenazando la permanencia del alcalde en el cargo.¹⁰³
(Freedom House, 2011).

Indicadores nacionales sobre la corrupción

Otros datos más desagregados sobre la corrupción en Colombia pueden aportar un complemento a la información ya presentada. Para este fin, se cuenta con la información generada por Transparencia por Colombia, así como con el diagnóstico hecho para la primera propuesta de una política anticorrupción en el año 2002.

El Índice de Transparencia Nacional (ITN), creado por Transparencia por Colombia, clasifica las organizaciones públicas del nivel central de acuerdo con el riesgo de corrupción que tiene cada una. Este índice es útil porque, en primer lugar, examina cada entidad por separado, y además, mide tres categorías: visibilidad de la información, sanciones a funcionarios e institucionalidad, entendida como normas que impidan la discrecionalidad. Se calcula a partir de un estudio riguroso de los procesos que tiene cada organización pública para aumentar la transparencia, asumiendo que mayor transparencia significa menor riesgo de corrupción.

De acuerdo con este índice, en la medición de 2008-2009, las organizaciones públicas del nivel central (158) se distribuyen así, de acuerdo con el nivel de riesgo de corrupción en que se encuentran:

¹⁰³ T. de la a. El original: “[...] occurs at multiple levels of public administration. A series of scandals involving a range of government agencies emerged late in the Uribe administration and accelerated after Santos took office. The alleged malfeasance affected an agricultural subsidies program, an agency handling confiscated assets, a fund used to assist kidnapping victims, the prison authority, and the customs agency, among others. In a November 2010 poll, nearly half of all businesses surveyed stated that bribes were necessary to obtain government contracts, and a procurement scandal in Bogota grew throughout the year, threatening the mayor’s hold on office”.

Gráfico 2.4. Entidades públicas por nivel de riesgo de corrupción



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia por Colombia, 2010.

El promedio de todas las organizaciones públicas medidas es 75,3 puntos sobre 100 (el menor riesgo), lo cual representa una mejoría con respecto a 2007-2008 (69,5 puntos). Esta medición se ha hecho desde 2004, pero es difícil hacer una comparación en el tiempo, dado que tanto la metodología como el número de entidades han ido cambiando en cada medición. Sin embargo, los puntajes promedio son los siguientes¹⁰⁴:

Tabla 2.3

| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------|-------|-------|------|------|------|------|
| 62,57 | 73,73 | 75,91 | NA | NA | 69,5 | 75,3 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia por Colombia.

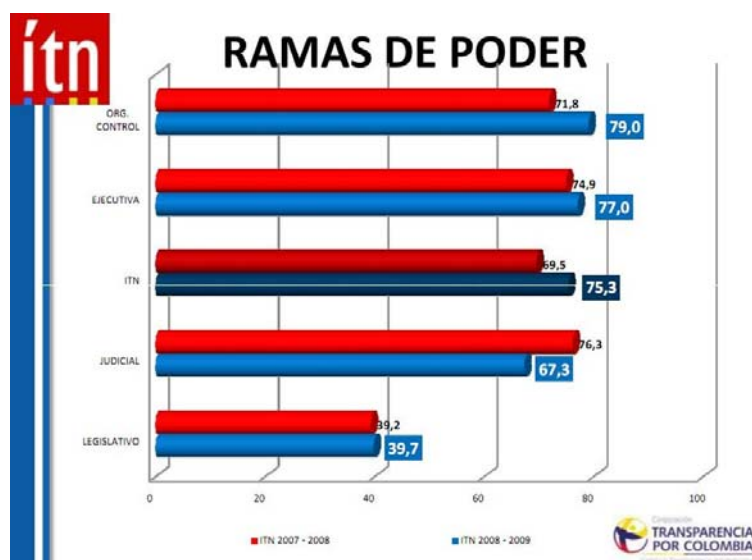
En 2009, la única entidad que se encuentra en riesgo muy alto de corrupción es el Senado de la República. El Congreso es una de las pocas organizaciones que ha ido empeorando su puntaje, debido en particular al mal desempeño del Senado, aunque la

¹⁰⁴ Este índice presenta una característica interesante, pues al parecer las organizaciones públicas han adoptado un comportamiento adaptativo desde que empezaron a ser medidas: casi todas mejoran desde la primera medición, por lo cual Transparencia por Colombia hace una modificación a la metodología entre 2008 y 2009 para subir los estándares de exigencia. A pesar de esto, muchas mejoran de nuevo, debido a la presión política por tener buenos resultados en este índice, que incluso fue utilizado oficialmente como un indicador de desempeño en el segundo período del gobierno Uribe. Dado que los requisitos del índice son claros y conocidos por las organizaciones, estas han incluido progresivamente en sus operaciones los estándares de transparencia que esta ONG les ha fijado para calificarlas.

Cámara de Representantes pasó de riesgo muy alto a alto, mejorando su puntaje de 35,1 en 2008 a 58,2 en 2009. También la Registraduría Nacional¹⁰⁵ presenta un riesgo alto de corrupción, junto con corporaciones del sector ambiental y algunas universidades públicas regionales.

En el otro extremo, las organizaciones que tienen los mejores puntajes y por lo tanto un riesgo bajo de corrupción son varias entidades del sector financiero, el Ministerio de Educación, el de Hacienda, la Armada Nacional y otras pocas.

Figura 2.3 Puntaje ITN por ramas del poder público



Fuente: Transparencia por Colombia, 2010

Como se puede ver en la figura, los organismos de control en conjunto tienen el mejor puntaje en el índice, seguidos por la rama ejecutiva. Las ramas judicial y legislativa ocupan los últimos lugares, lo cual resulta desalentador, pues estos son precisamente los encargados de evitar y controlar la corrupción en el país.

¹⁰⁵ Agencia encargada del registro civil y los documentos de identificación en Colombia.

En cuanto a los sectores generales de mayor riesgo de corrupción, tanto Transparencia por Colombia como el gobierno coinciden en señalar que ocupan los primeros lugares las entidades descentralizadas, debido a su poca experiencia y capacidad en el manejo de recursos, y, como en muchos países, la contratación pública, ya que los contratos con el Estado involucran cifras muy importantes y son en ocasiones la principal fuente de ingresos para empresarios privados.

Ocurre lo mismo con las regalías del petróleo, que, adicionalmente, están administradas de forma descentralizada. De la misma manera, el sector salud, la rama judicial y organismos sancionadores, el sector ambiental y la rama legislativa, la administración de pensiones y la vivienda, han sido identificados como aquellos con mayores riesgos o problemas comprobados de corrupción (Presidencia de la República de Colombia, 2005).

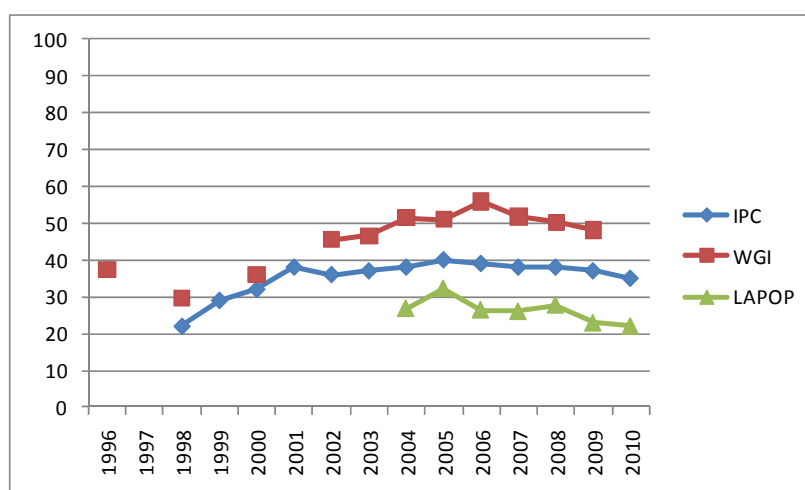
Para terminar, es importante hablar de la corrupción en los partidos políticos. El análisis incluido en la propuesta de política anticorrupción de 2005 señala que los partidos políticos por lo general buscan financiar sus campañas electorales por medio de la corrupción. Esto se corresponde con la percepción de los ciudadanos, que señalan a los partidos como las organizaciones más corruptas y menos confiables, con el menor promedio de confianza de todas las estudiadas por las encuestas excepto los sindicatos: el 36,5% en la encuesta de LAPOP 2010 (Rodríguez-Raga & Selligson, 2010).

Para Misas, en Colombia está presente el triángulo de hierro de la corrupción: la alianza entre grandes empresas privadas, empresas electorales y la alta administración pública. Las primeras financian a las segundas y reciben pagos en cargos en la tercera, que a su vez facilita que las empresas privadas mantengan sus ganancias y privilegios y reciban contratos públicos jugosos (Misas, 2005). Los tres conjuntos de actores están además

unidos por lazos familiares y sociales, hace parte de la misma élite socioeconómica. Esto hace parte del nepotismo y del patrimonialismo ya mencionado, la visión del Estado como una fuente de recursos a expoliar.

Con estas cifras sobre la corrupción se completa un panorama que permite afirmar que los esfuerzos que se han emprendido en Colombia para disminuir la corrupción no han sido muy efectivos. Es cierto que en algunos de los indicadores citados se ven ligeras mejoras a lo largo de los años, pero las tendencias parecen inclinarse más bien a la estabilidad dentro de niveles medios de corrupción en todo el sector público.

Gráfico 2.5. Comparación de los indicadores de corrupción¹⁰⁶



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, 2010; Banco Mundial, 2010; LAPOP, 2010.

De acuerdo con el gráfico anterior, sí se puede hablar de un trayecto institucional en cuanto a los niveles de integridad en Colombia. Existe un momento de ruptura claro, durante el gobierno de Pastrana (1998-2002). Entre el 2005 y el 2006 hay también un leve pico (en WGI es en 2006 pero puede haber un rezago en los datos).

¹⁰⁶ Se convirtieron todos los datos a una escala de 1 a 100, en la cual 100 es el ideal.

Desde entonces, todos los indicadores caen, leve pero perceptiblemente. Esto corresponde al final del primer gobierno de Uribe y toda la duración del segundo; en particular, durante esta se destapan varios escándalos ya mencionados que pueden haber contribuido a que empeore la percepción sobre la corrupción en Colombia.

Para concluir este capítulo, se dirá que un arreglo institucional sería efectivo cuando produjera un efecto positivo en varios de los indicadores de corrupción analizados, que se mantuviera durante un período de tiempo. A la luz de los datos presentados, se puede afirmar que el arreglo institucional colombiano para prevenir y reducir la corrupción no ha sido muy efectivo. Solamente se observa un efecto significativo y duradero en 1998, a partir de cuando el país pasa de niveles muy altos de corrupción percibida, a niveles dentro del promedio de la región, pero aún altos.

Capítulo 8. Diseño institucional de rendición de cuentas en Colombia

Todo lo anterior permite finalmente abordar la pregunta central para el estudio de caso elegido, a saber, ¿Por qué el diseño institucional para reducir la corrupción en Colombia durante los últimos 20 años no ha sido efectivo?

Parte de la respuesta es que tiene problemas ya diagnosticados, por ejemplo, una agencia anticorrupción politizada (depende del ejecutivo) y con poca capacidad de acción independiente (no tiene competencias para investigar o sancionar, depende de otros actores para intervenir en casos de corrupción).

Otro problema es el de la legislación anticorrupción: para muchos es una legislación excesiva que impone altos costos de transacción (entrevistas 1, 5, 7, 9, 10, 11) y que no

es de buena calidad (entrevistas 2, 6). El problema más grave parece ser que el énfasis de los esfuerzos anticorrupción se ha puesto en generar normas, pero estas normas no se logran hacer cumplir (entrevistas 6, 3), de manera que los esfuerzos quedan desperdiciados.

De la misma forma, se ha identificado que para el caso colombiano uno de los problemas de la legislación es la abundancia de regímenes especiales y de excepciones a las normas, tales como el fuero penal militar, los diferentes sistemas de selección de funcionarios para diferentes entidades públicas, excepciones al régimen de contratación pública, etc. (Comité de Expertos del Mesicic, 2007).

En cuanto a los recursos, la mayor cantidad de estos están destinados a los organismos de control, de los cuales se hablará en seguida. Pero no se podría decir que Colombia no ha destinado recursos para este tema.

Pero la hipótesis de este trabajo es que la falla central del diseño institucional colombiano para prevenir la corrupción está en la debilidad de los componentes de rendición de cuentas del mismo. Por ejemplo, dos de los problemas que ya se han mencionado (fallas en las normas y en la capacidad de hacerlas cumplir) son problemas relacionados con el esquema de rendición de cuentas horizontal. Por esta razón, este capítulo se detiene en la descripción de los arreglos de rendición de cuentas que existen en el país y el siguiente se adentra en un análisis de lo que puede estar fallando en estos, para llegar a plantear unas explicaciones institucionalistas de ese comportamiento en la segunda sección.

Descripción de la rendición de cuentas en Colombia

Como se ha explicado en el capítulo 2, la rendición de cuentas puede tomar al menos cuatro formas: vertical y horizontal, con dos subtipos para cada una: vertical directa (o social), y horizontal asignada, además de diagonal.

Durante los últimos 10 a 20 años, en toda América Latina ha habido un fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas de diferentes tipos (Hernández & Arciniegas, 2011). Colombia no ha sido ajena a esta tendencia. Entre las innovaciones de la Constitución de 1991 se contaron “la profundización del sistema de los mecanismos de pesos y contrapesos” y el “fortalecimiento de la autonomía, las funciones y la capacidad institucional de las agencias de control” (Hernández & Arciniegas, 2011, pág. 198). También la creación de canales para la rendición de cuentas social y otras formas de participación ciudadana.

La Tabla 2.4 recoge los tipos de rendición de cuentas con ejemplos para el caso colombiano.

Tabla 2.4. Rendición de cuentas en Colombia

| Tipos de control | Mecanismos | Ejemplos colombianos |
|----------------------------------|---|---|
| Vertical | Electoral | Elecciones de ejecutivo y legislativo para todos los niveles territoriales Reelección presidente y congresistas, diputados, concejales, gobernadores y alcaldes Revocatoria de mandato Audiencias públicas |
| Horizontal de equilibrio | Contrapesos | Congreso: control político Judicial: Corte Suprema, Consejo de Estado, Corte Constitucional, Fiscalía |
| Horizontal asignada | Agencias de control | Contraloría Ministerio Público (Procuraduría, Defensor del Pueblo, personeros) Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción |
| Vertical directo (Social) | Control ciudadano | Mecanismos constitucionales Veedurías ciudadanas Organizaciones sociales Medios de comunicación |
| Diagonal | Organismos de control unidos con ciudadanos | Auditorías articuladas (CGN) |

Fuente: elaboración propia

Una dificultad que surgió al trabajar el caso colombiano es que al traducir “*accountability*” por “rendición de cuentas” se genera un malentendido, pues en Colombia el primer término no se conoce sino entre académicos especializados y el segundo término se usa con una acepción diferente:

El uso coloquial de rendición de cuentas en Colombia, en el sector público, se refiere exclusivamente a los ejercicios divulgativos que hace el gobierno, tales como audiencias públicas y consejos comunales. Algunos de estos son voluntarios y dependen de la intención de la autoridad pública respectiva, algunos están regulados por leyes. El término no se aplica a la “*accountability* horizontal” ni a las dimensiones de control y capacidad de responder a las preferencias ciudadanas que tiene el concepto, tal como se lo ha planteado acá en el marco teórico y como se maneja en la literatura especializada¹⁰⁷.

En lo que sigue, se considerará que la rendición de cuentas, tal como se entiende en Colombia, es solamente un aspecto de la *accountability* vertical electoral, pero se seguirá usando el término “rendición de cuentas” en su acepción general a lo largo de todo el trabajo.

a) Rendición de cuentas vertical - electoral

En Colombia ha habido elecciones desde el siglo XIX, para presidente y para Congreso. En la actualidad pueden votar todos los ciudadanos mayores de 18 años y hay también elección popular a los cargos de alcalde, gobernador y a los concejos municipales y

¹⁰⁷ Esto dificulta un poco la lectura de algunas respuestas en las entrevistas y exigió a la autora hacer preguntas adicionales e insistir en temas de control horizontal para poder obtener respuestas más completas que permitieran aplicar el marco de análisis seleccionado.

asambleas departamentales. Así mismo, hay reelección consecutiva por un término para Presidente, indefinida para congresistas, diputados departamentales y concejales municipales, y no consecutiva para gobernadores y alcaldes.

Esta posibilidad permite que la rendición de cuentas electoral opere, pues los ciudadanos tienen la posibilidad de premiar a un gobernante con la reelección o castigarlo al no reelegirlo. También tiene la posibilidad de retirar a los gobernantes locales de su cargo, mediante la figura de la revocatoria de mandato (Constitución Política, 1991, arts. 40, 103 y 259). Se requiere convocar a una votación y lograr que participe el 55% de las personas que votaron en la elección respectiva, y que ganen por mayoría simple quienes están a favor de revocar. Es una forma de pedir que lo retiren del cargo por no cumplir con su programa de gobierno, con el cual fue elegido. A esto se le llama el voto programático. Se asume que se vota por un programa, más que por un candidato, y si el programa no se cumple se retira la confianza depositada en este.

Este mecanismo se ha usado poco, sin embargo, desde su introducción en Colombia: se ha intentado varias veces pero los resultados positivos han sido escasos. Se dificulta por el número de firmas que se requieren para convocar la votación (el 40% de los votos que obtuvo el candidato) y la logística para reunirlos y presentarlos, hacer una nueva votación y convocar a suficientes ciudadanos a las urnas.

El siguiente mecanismo de rendición de cuentas electoral que existe son los partidos políticos. Aunque estos representan una forma indirecta por la cual los electores pueden controlar a sus gobernantes, idealmente deberían servir para sancionar los comportamientos no adecuados, retirando su aval o expulsando de sus filas a los miembros que no actúen de acuerdo con los ideales del partido y las reglas del juego democráticas.

En Colombia, los partidos políticos son muy débiles en este sentido. Debido a su extrema fragmentación, los vínculos de algunos de ellos con grupos criminales y su desestructuración interna (Gutiérrez, 2007), los partidos no tienen realmente una capacidad de disciplinar a sus miembros. En caso de desacuerdo, estos simplemente pueden dejar el partido e irse a otro, crear uno nuevo o dividir el partido en facciones, y esto es lo que ha ocurrido repetidamente durante los últimos 100 años. En ese sentido, no hay rendición de cuentas a través de los partidos en Colombia.

Por último, como parte de la rendición de cuentas vertical, en Colombia existen varios mecanismos mediante los cuales el gobierno nacional mantiene informados a los ciudadanos y busca conservar su apoyo durante el gobierno (buena imagen) y un posible apoyo electoral en el futuro (intención de voto). Estos mecanismos son los que se denominan en Colombia “rendición de cuentas”, como se ha mencionado, de forma inexacta. No obstante, es cierto que contribuyen a la rendición de cuentas desde el gobierno hacia los ciudadanos, en la medida en que incluyen una rutina de informar al público sobre las acciones del gobierno y sus principales resultados, con lo cual se facilita, al menos hipotéticamente, el ejercicio del control ciudadano. Por esto se hablará de ellos.

Los principales canales de información son las audiencias públicas de rendición de cuentas y los llamados “consejos comunales” (en el gobierno Uribe) o “acuerdos para la prosperidad” (en el gobierno Santos). Las audiencias públicas son una obligación jurídica de las entidades públicas nacionales y territoriales. Una o dos veces al año, según el caso, estas deben hacer una audiencia en la que participen ciudadanos, para presentar los temas centrales de su gestión y responder preguntas sobre esta. Existen metodologías estándar para conducir estas audiencias, citarlas con antelación e invitar a

todos los interesados, sin embargo, no todas las entidades públicas las hacen, y aún menos siguen esta metodología.

En 2010 se aprobó un documento de política sobre rendición de cuentas (documento Conpes 3654), que aplica para la rama ejecutiva en cuanto a su relación con los ciudadanos. En este, se define un marco conceptual más amplio para que se entienda la rendición de cuentas como un proceso, y no como un evento, y como una actitud generalizada en la administración pública en cuanto a su relación con los ciudadanos, la cual implica transparencia y disposición al diálogo.

Adicionalmente, el gobierno se comprometió a hacer esfuerzos para coordinar los ejercicios de rendición de cuentas de las entidades públicas del orden nacional, a estandarizar los requisitos y metodologías para este propósito, a crear nuevos espacios de diálogo con los ciudadanos y otras medidas para que la comunicación entre el gobierno nacional y los ciudadanos sea más fluida y productiva (DNP, 2010).

En segundo lugar, el ex presidente Uribe creó un mecanismo de rendición de cuentas que ha sido bastante polémico, pero que resulta interesante por ser innovador y haber logrado cambiar la dinámica de la relación Estado-ciudadanos: los Consejos Comunales. Estos fueron reuniones con las autoridades locales y con ciudadanos, que se realizaban todos los sábados en los municipios del país, conducidos por el Presidente y transmitidos por televisión.

La agenda se determinaba previamente en reuniones con los participantes, según las prioridades de la región y de la coyuntura. Los participantes eran seleccionados con bastantes filtros, sin embargo se incluía a representantes de la sociedad civil en todos los

sectores relevantes. Estos podían interpelar directamente al Presidente, quien a su vez exigía a las autoridades locales que atendieran las solicitudes de los ciudadanos.

Dado el estilo personalista y centralizador de este presidente, los Consejos Comunes fueron un sello muy particular de su mandato, y han sido criticados por la dificultad para acceder a ellos para algunas personas, la intromisión del presidente en los asuntos de los gobiernos locales, que son descentralizados, y por su extensión y exhaustividad (*micro-management*), pero aún así contribuyeron sin duda a aumentar la popularidad de Uribe, pues la población percibía por primera vez al Presidente de la República como cercano, interesado en sus problemas, accesible, etc.¹⁰⁸ (Rincón O. , 2005; Jaramillo, 2002).

En cuanto a si esto aumenta la rendición de cuentas y disminuye la corrupción, esto es motivo de discusión; como mínimo ponía el foco público sobre las actuaciones y los problemas de las autoridades locales. Sin embargo, lo que ocurría antes y después de los Consejos era opaco, si bien hacia el final se creó un mecanismo de seguimiento a los compromisos que se adquirían públicamente, para que un asesor del Presidente pudiera exigir que se estuvieran cumpliendo según lo pactado y pudieran rendirse cuentas posteriormente a los ciudadanos sobre los resultados (Alta Consejería para la Participación y las Regiones, 2010).

Sobre esta instancia, la preocupación principal era su fuerte dependencia del presidente de turno: “cambia el gobierno, cambia el presidente, y cambia todo, lo que no quiere decir que no cambien los Consejos Comunes, pero sí tienen que seguir las instancias de rendición de cuentas, y yo no veo eso institucionalizado” (entrevista 6).

¹⁰⁸ El nuevo gobierno del Presidente Juan Manuel Santos adoptó la idea de los consejos comunales, pero cambió un poco su formato y los llamó Acuerdos para la Prosperidad.

El nuevo presidente, Santos, continuó con esta figura bajo otro nombre, “acuerdos para la prosperidad” y con algunas modificaciones más acordes a su estilo de gobierno (menos personalista, más técnico), pero manteniendo la idea de encuentros periódicos (ya no semanales) con ciudadanos de todo el país para escuchar sus problemas y tratar de darles soluciones desde el gobierno.

Además de estos mecanismos, existen otros menos conocidos o visibles, por medio de los cuales diferentes entidades públicas se encargan de rendir cuentas a sus principales usuarios o actores interesados. Algunos sectores del ejecutivo tienen sistemas muy elaborados de contacto con los ciudadanos (por ejemplo, el Ministerio de Minas y Energía), algunos Concejos Municipales han decidido volverse más transparentes, así como muchos alcaldes que hacen grandes esfuerzos con sus recursos limitados para que los ciudadanos estén enterados, opinen, controlen y participen en la gestión.

b) Rendición de cuentas horizontal

Equilibrio de poderes

Para empezar, se debe examinar la forma que tomó en Colombia el mecanismo clásico de control horizontal, esto es, el balance de poderes. En Colombia se considera que el poder público es uno solo y se divide en tres ramas: la rama ejecutiva, la legislativa y la judicial.

Históricamente, Colombia ha tenido un sistema fuertemente presidencialista en el que la rama ejecutiva controla en gran medida a la legislativa, así como a toda la administración pública y, en menor medida, a la rama judicial. Es un sistema que coincide con lo que O'Donnell llama democracia delegativa: el presidente se considera el ganador absoluto del juego político, y puede gobernar sin frenos, sin cumplir

promesas electorales ni rendir cuentas, y los controles se consideran incomodidades inútiles. Los ciudadanos son pasivos después de las elecciones, y los otros poderes solo se atreven a controlar acciones claramente inconstitucionales y peligrosas para la estabilidad del sistema (O'Donnell, 1992).

La Constitución de 1991 buscó modificar estas prácticas introduciendo más mecanismos de control político del legislativo como la posibilidad de vetar a ministros del gabinete (moción de censura), modificar los decretos presidenciales expedidos en los estados de excepción, la exclusividad para dictar las leyes orgánicas y estatutarias, y fortaleció la capacidad para juzgar al Presidente, entre otros (Bejarano, 2001; Hernández & Arciniegas, 2011). También se introdujeron controles al legislativo, eliminando algunas prácticas clientelistas que estaban legalizadas anteriormente. Como se mencionó al hablar de la Rama Legislativa, esto no tiene todos los efectos deseados.

En cuanto a la rama judicial, que debería tener la capacidad de corregir ese tipo de situaciones, se reforzaron las capacidades de control de las Altas Cortes¹⁰⁹, se introdujo un mecanismo para hacer exigibles los derechos por vía judicial (la tutela) y se creó la Corte Constitucional, encargada de revisar los actos del Estado para asegurar su constitucionalidad y con el poder de revocar cualquier decisión de cualquier otro poder público. La investigación judicial quedó a cargo de la Fiscalía General, órgano que hace parte de la rama judicial pero es independiente. La fiscalía investiga y acusa, por iniciativa propia o por denuncias recibidas (Constitución Política de 1991).

Se desarrollarán las características de cada una de estas ramas del poder público en tanto que instancias de rendición de cuentas horizontal de equilibrio.

¹⁰⁹ La Corte Suprema es la encargada de juzgar a los congresistas, quienes pueden perder su investidura por actos de corrupción y negligencia.

Rama Legislativa

La rama legislativa comprende la Cámara de Representantes (representación departamental) y el Senado (representación nacional). Tiene como funciones hacer las leyes, reformar la Constitución y ejercer control político sobre el ejecutivo.

El Congreso tiene dos funciones principales de control sobre el poder ejecutivo: el control político y la moción de censura.

- Control político a decisiones del ejecutivo: el Congreso puede llamar a cualquier funcionario de la rama ejecutiva a pedirle declaraciones sobre asuntos relacionados con su cargo. Se suele llamar al Ministro del ramo o al director del Departamento Administrativo o Superintendencia. Estos están obligados a comparecer y responder a las preguntas del Congreso, o se arriesgan a enfrentar una moción de censura.
- Moción de censura: de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, art. 135 num. 9, el Congreso puede:

proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo.

En los veinte años que lleva la Constitución, nunca se ha hecho con éxito una moción de censura; las que se han propuesto han sido votadas en contra o no han prosperado por diferentes razones.

Por el contrario, se utiliza constantemente el control político y es esta la principal herramienta para pedir cuentas que tiene el legislativo frente al ejecutivo. Adicionalmente, en caso de ser necesario, el Congreso es el encargado de juzgar al Presidente de la República y las cabezas de la Rama Judicial:

Corresponde al Senado conocer las acusaciones que formule la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados del Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos. (Constitución Política, art. 174).

Esta atribución tampoco ha sido usada, excepto en una ocasión, cuando se juzgó y absolvió al ex presidente Samper por vínculos con el narcotráfico.

Rama Judicial

La Rama Judicial se compone de las Altas Cortes: Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado; del Consejo Superior de la Judicatura, de la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces.

La Corte Constitucional vigila el cumplimiento de la Constitución. Así, ejerce el control de constitucionalidad de todos los actos y decisiones del Estado. Recibe demandas de inconstitucionalidad de los ciudadanos o de otras organizaciones públicas. Una vez la

Corte decide que algún acto administrativo, ley u otro es inconstitucional, no es posible volverlo a formular o presentar, se la declara “cosa juzgada”.

Para elegir a sus magistrados, el Presidente, el Consejo de Estado y la Corte Suprema proponen sendas ternas, de las cuales elige los magistrados el Senado. Esta es la elección más política dentro de la rama judicial.

La Corte Suprema de Justicia es “el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria”. Le compete juzgar a todos los altos funcionarios del Estado. Esta corte elige a sus propios miembros de listas que le presenta el Consejo Superior de la Judicatura.

El Consejo de Estado se encarga de la jurisdicción contencioso-administrativa. Es un órgano consultivo para temas administrativos, tiene competencia en el control de constitucionalidad de forma residual, entre otras funciones. El sistema de elección de sus miembros es igual que en el caso anterior.

En las tres altas cortes los magistrados tienen períodos de 8 años y no son reelegibles.

El Consejo Superior de la Judicatura se encarga de administrar la carrera judicial, elaborar el presupuesto de la rama judicial y todos los demás asuntos administrativos de la misma. Tiene dos salas: la Sala Administrativa es elegida por las otras altas cortes y la Sala Disciplinaria por el Congreso, de candidatos propuestos por el Presidente.

La Fiscalía General de la Nación tiene un Fiscal General y fiscales delegados. El Presidente propone una terna y la Corte Suprema elige de ahí al Fiscal. Su objetivo es investigar los hechos penales, tomar la parte acusatoria en los casos y reunir las pruebas pertinentes, asistir a las víctimas y otras relacionadas. Es parte de la rama judicial pero tiene autonomía administrativa y presupuestal.

Además, conforman esta rama los tribunales y jueces de las diferentes jurisdicciones.

¿Quién custodia a los custodios?

Siguiendo una corriente que se ha generalizado en América Latina, la Constitución de 1991 creó por primera vez mecanismos de *accountability horizontal asignada* (O'Donnell, 2004). Lo que se conoce en Colombia como “organismos de control” son la Contraloría General y sus contralorías territoriales y el Ministerio Público¹¹⁰. También se considera que una agencia de *accountability* horizontal de este tipo es el Consejo Nacional Electoral (Hernández & Arciniegas, 2011).

En realidad, estos organismos de control existían desde antes, pero la Constitución les dio autonomía, a través de una innovación particular en la estructura del Estado. Tanto estos, como la organización electoral, el Banco de la República, las universidades y otros organismos de régimen especial fueron situados por fuera de la estructura tradicional del Estado (Constitución Política de 1991), es decir por fuera de las tres ramas del poder público (ejecutiva, legislativa y judicial).

Figura 2.4. Organismos de control en Colombia



Fuente: elaboración propia.

¹¹⁰ Un error común es creer que la Fiscalía es también un órgano de control, en Colombia, la Fiscalía es parte de la Rama Judicial y se encarga de investigar y reunir pruebas para acusar a los infractores de la ley.

El propósito de esto era evitar que dichas organizaciones siguieran bajo el control de las prácticas clientelares y de las luchas partidistas, para garantizar su autonomía, dadas las características del sistema político ya señaladas. Según las teorías sobre la corrupción, en las ramas legislativa y ejecutiva esta se previene con medidas que aumenten la confiabilidad de las acciones de los gobernantes, tales como vigilancia de otros organismos públicos, auditorías, transparencia, publicidad y monitoreo de los medios de comunicación y grupos de interés. (Warren, 2004).

Con respecto al Ministerio Público¹¹¹, la Constitución Política le dio bastante autonomía (se encontraba antes bajo la dirección del ejecutivo). Este quedó compuesto por la Procuraduría General, las procuradurías delegadas, la Defensoría del Pueblo (*ombudsman*) y las personerías (distritales y municipales).

El nuevo Ministerio Público se ocupa de la vigilancia de los derechos humanos y el interés público, lo cual constituye un cambio frente a la Constitución anterior en la que defendía al Estado (Sánchez C. A., 2002). El Procurador es la cabeza del Ministerio Público, elegido por el Senado de una terna de candidatos del ejecutivo y el judicial (Corte Suprema y Consejo de Estado) (Procuraduría General de la Nación, 2009).

La Procuraduría tiene entre sus funciones: “Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley” (Constitución Política, 1991, art. 277, num. 6).

¹¹¹ Constitución Política, 1991, art. 117, 118, 275-284, ley 201 de 1995, Decreto 262 de 2000.

Existen comisiones especiales de la procuraduría para investigar casos de corrupción, y esta entidad ha liderado varios esfuerzos dentro del sector público para actuar en temas de integridad (por ejemplo vigilar el uso de las regalías) y mejorar la legislación en esa materia (Procuraduría General de la Nación, 2009).

La Procuraduría ha sido descrita por uno de los entrevistados como una institución que se remonta al origen del Estado colombiano y que fue concebida por Simón Bolívar como el “poder moral” de la nación, pero es hoy en día más bien un “un protector del interés público” dentro del proceso penal, un “disciplinador de la función pública” y tiene una labor preventiva de control de la legalidad (entrevista 4). Tiene grandes debilidades de capacidad, un presupuesto muy limitado, pero “a pesar de esa debilidad la Procuraduría es el órgano que más sanciona en temas de administración pública” (entrevista 4).

Es importante señalar también que la Procuraduría tiene una función preventiva frente al comportamiento de los agentes públicos, mientras que los otros organismos de control tienen un énfasis en acciones de sanción.

La Defensoría del Pueblo equivale a lo que se ha llamado *ombudsman* en otros países. Defiende los derechos humanos, pero el Defensor es elegido por la Cámara de candidatos presentados por el Presidente, lo cual disminuye su independencia (Hernández & Arciniegas, 2011).

Los personeros son los representantes del Ministerio Público en las regiones y tienen las mismas funciones que los procuradores, pero en el nivel municipal. Sin embargo, tienen menor capacidad de intervención que la procuraduría (entrevista 12).

La Contraloría¹¹², por su parte, se ocupa del control fiscal y tiene recursos mucho mayores que la Procuraduría. Es la encargada de vigilar los fondos públicos, analizar y publicar la información fiscal y de restituir los que han sido desviados indebidamente. Igualmente hace auditorías a las entidades del Estado y advierte de los riesgos de actuaciones indebidas. La Constitución Política cambió su forma de control de previa a posterior, para aumentar la eficiencia administrativa (Rincón E. , 2002).

Además de la Contraloría General, cuya cabeza es elegida por el Congreso de ternas presentadas por las altas cortes, existen contralorías departamentales, municipales y distritales que actúan de forma descentralizada. A estos contralores los eligen las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales. La Auditoría, por su parte, vigila a las contralorías.

Los organismos de control con frecuencia colaboran. Por ejemplo, estos y la Fiscalía General tienen una alianza tripartita para enfrentar casos de corrupción, en virtud de la cual comparten información, se trasladan casos según las competencias de cada cual y en general colaboran en esta materia (entrevista 4).

Por último, en Colombia, la Organización Electoral es independiente, es decir, no es parte de ninguna de las tres ramas del poder público, y en esta medida se la podría considerar una agencia de control horizontal. Tiene a su cargo las elecciones (el Consejo Nacional Electoral) y la identificación de los ciudadanos (la Registraduría).

Los Magistrados del Consejo Nacional Electoral son elegidos por el Congreso de ternas propuestas por los partidos políticos. El Registrador es elegido por las altas cortes y por concurso de méritos.

¹¹² Constitución Política, 1991, arts. 117, 119, 267-274; ley 42 de 1993; ley 106 de 1993.

Por último, en algunos países se ha impuesto la creación de órganos anticorrupción independientes como parte de la AH asignada. Pero en Colombia, el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción no se puede considerar una de estas agencias. La independencia de este programa es baja, pues está situado en el ejecutivo y bajo el control directo del vicepresidente. Es un programa del ejecutivo que se usa según las prioridades que este tenga y por lo tanto difícilmente controla al gobierno. Ya se ha hablado de este en el capítulo 7 y se lo seguirá considerando una de las herramientas del ejecutivo para controlar la corrupción, más que una agencia de rendición de cuentas.

c) Rendición de cuentas social

Hasta ahora se abordó la rendición de cuentas únicamente desde las acciones del Estado, pero como ya se ha dicho en el marco teórico, esta implica también la participación de los ciudadanos en pedir cuentas y hacer un control activo sobre los políticos y funcionarios. Durante las últimas décadas la rendición de cuentas social se ha vuelto más importante en muchos países de América Latina, incluido Colombia (Hernández & Arciniegas, 2011).

Existen numerosos canales, mecanismos e instancias de participación y control ciudadanos en Colombia. La Constitución y las leyes han reglamentado mecanismos formales para involucrar a los ciudadanos directamente en decisiones, y espacios en los que pueden incidir indirectamente, a través de representantes de organizaciones sociales. Adicionalmente, se han creado otras instancias no reglamentadas en muchos

municipios y los ciudadanos tienen incluso una sobreoferta de canales desde el Estado¹¹³.

De acuerdo con Peruzzotti y Smulovitz (2002), hay tres tipos de estrategias de rendición de cuentas social en América Latina: jurídica, movilizacional y mediática. Se utilizarán estas tres categorías para describir los mecanismos existentes en Colombia.

La estrategia judicial consiste en utilizar vías constitucionales y jurídicas existentes para controlar al Estado, incluso llevando los casos ante los tribunales. En el caso de Colombia, la Constitución comprende varios de estos mecanismos; los más utilizados son la tutela y el derecho de petición. La tutela es un mecanismo jurídico para que los ciudadanos reclamen sus derechos fundamentales frente al Estado. Es muy sencilla y los fallos son expeditos, por lo cual se ha convertido en el recurso que utilizan de preferencia los colombianos para lograr una respuesta del aparato judicial. El derecho de petición de información es también un procedimiento sencillo mediante el cual los ciudadanos pueden exigir a cualquier autoridad pública que dé respuesta a sus inquietudes sobre los temas de su competencia en un plazo corto.

Además, existen canales jurídicos que permiten poner quejas en la defensoría y otros organismos de control por corrupción. Esta es una estrategia individual y que cuenta como aliado con la rama judicial y los organismos de control, pero su impacto puede ser grande. En Colombia la tutela ha sido usada para lograr sentencias muy importantes que fuerzan al gobierno a cumplir con obligaciones que estaba descuidando o que reversan leyes o decisiones que violan derechos fundamentales de los colombianos¹¹⁴. Este tipo

¹¹³ Algunas de los canales jurídicos de participación que se relacionan con rendición de cuentas son: la acción popular y de grupo, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, los derechos de petición, las veedurías y diferentes mecanismos constitucionales plebiscitarios y de consulta a los ciudadanos.

¹¹⁴ Un ejemplo es la sentencia T-025 de 2004 y los actos que la siguen, sobre la población en situación de desplazamiento interno en Colombia, la cual declara un estado de cosas inconstitucional en relación con

de decisiones que defienden los derechos fundamentales incursionan también en las competencias de los otros poderes, ante su inacción, como parte de una tendencia internacional a la politización de la justicia y a la judicialización de la política (Schor, 2011).

La segunda estrategia de rendición de cuentas social es la movilización, que involucra la denuncia y rechazo a actos corruptos o malos resultados en las acciones públicas. Es liderada por la sociedad civil organizada:

“Para que una movilización social sea exitosa, el problema tiene que volverse visible, debe movilizar a la opinión pública y tiene que imponer costos de reputación a los agentes públicos que valoran dicha reputación y deben protegerla para mantenerse en sus funciones” (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, pág. 46).

En Colombia existen al menos dos formas diferentes de movilización para el control de lo público: las veedurías ciudadanas y las acciones de vigilancia de ONG y grupos privados.

Veedurías ciudadanas

La Constitución Política de 1991 consideró la posibilidad del control social en el artículo 270: “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”. Este artículo no se había reglamentado aún cuando surgieron las veedurías ciudadanas, en los años 90, como iniciativas ciudadanas para controlar

esta población y obliga al gobierno a tomar decisiones y medidas que la protejan para asegurar sus derechos fundamentales. Otro ejemplo es el cuerpo de decisiones que identifican un vacío jurídico en lo que respecta al mecanismo participativo de la consulta previa y reglamentan su uso, ante la ausencia de una acción del legislativo al respecto.

aspectos concretos de la gestión pública, en particular relacionados con escándalos políticos y de corrupción¹¹⁵.

Posteriormente, diferentes iniciativas de veeduría se agruparon en redes y se movilizaron políticamente hasta lograr que el Estado tomara la decisión de crear una normatividad para regularlas y apoyarlas¹¹⁶. Así, con la ley 563 de 2000 se hizo un primer intento de darle un marco jurídico a estos ejercicios, pero la Corte Constitucional la declaró inexecutable y fue necesario hacer una nueva ley, la 850 de 2003, la cual sigue vigente actualmente (Transparencia por Colombia, 2000; Velásquez, 1998).

Dada la naturaleza de los ejercicios de veeduría y lo que se ha llamado “control social”, hay múltiples iniciativas que surgen y desaparecen, cualquier ciudadano o grupo de estos se puede constituir en veedor de un proceso público cualquiera y por lo tanto, no existe información completa sobre todas las veedurías y veedores que están operando en un momento dado. El Estado intentó obligarlos a registrarse, pero esto no fue bien recibido y el registro es actualmente voluntario, se puede hacer frente a la Personería o frente a las Cámaras de Comercio, pero no está unificado ni sistematizado. Esto se debe a que, en el contexto de conflicto armado ya explicado, los veedores han sido víctima de los actores armados, amenazados y asesinados (Quevedo, 2007).

A pesar de esto, se tienen recuentos de diferentes esfuerzos exitosos para exigir vigilancia y sanción a actividades ilegales o irregulares gracias a la labor de los

¹¹⁵ La primera vez que se utiliza el término veeduría en la legislación colombiana es en 1989, en el decreto 1512, que habla de veedurías populares. Posteriormente, en 1993 se reintroducen veedurías para cierto tipo de proyectos de desarrollo y de ahí en adelante empiezan a crearse numerosos ejercicios de este tipo en todas las áreas temáticas (Transparencia por Colombia, 2000).

¹¹⁶ Sin embargo, existen diversas instancias de participación relacionadas con la figura de veeduría que están reglamentadas: Juntas de veeduría, comités de veeduría popular, juntas de vigilancia de servicios públicos, instancias de control de la salud, educación, medio ambiente y la policía, consejos nacionales y territoriales de planeación (Velásquez, 1998).

veedores y a su oportuna alerta y denuncia frente a los organismos competentes (Velásquez, 1998).

Desde el Estado, las veedurías son apoyadas a través de una Red Institucional liderada por el Ministerio del Interior y de Justicia, y en la cual participan también la Procuraduría, Contraloría, Defensoría del Pueblo y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). El apoyo desde el Estado a estas iniciativas ciudadanas consiste en capacitar a los veedores para mejorar sus capacidades de interlocución y control social y promover esta actividad. Por su parte, la Contraloría General tiene también un programa de apoyo a la creación y fortalecimiento de veedurías (Contraloría General de la República, 2011a).

Sin embargo, se sabe que el número de veedores no es muy alto como porcentaje de la población (Velásquez, 1998).

Iniciativas sociales

En segundo lugar, existen diversas ONG e iniciativas ciudadanas y privadas más estructuradas para controlar la gestión pública y el comportamiento de los funcionarios. Las más reconocidas son:

Transparencia por Colombia: es el capítulo colombiano de Transparencia Internacional, organización dedicada a extender prácticas de transparencia en el sector público y prevenir la corrupción, es la fuente más reconocida de indicadores nacionales sobre la corrupción en Colombia (Transparencia por Colombia, 2011).

La red de ciudades “cómo vamos”: son observatorios por iniciativa de organizaciones privadas que empezaron con “Bogotá cómo vamos”, para hacerle seguimiento y control ciudadano a la gestión de las administraciones de la ciudad, ahora se ha extendido a 8

ciudades principales de Colombia y genera información de percepción sobre los principales indicadores del funcionamiento de las mismas. Este es un incentivo reputacional para la rendición de cuentas y la buena gestión (Red de Ciudades cómo vamos, 2011).

Dejusticia (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad): es un centro de investigación y pensamiento jurídico que trabaja temas como derechos humanos y acceso a la justicia y genera posiciones críticas frente a estos (Dejusticia, 2011).

Colombia Líder: es una organización social que hace control a la gestión pública, en particular en los niveles locales, para los cuales tiene un premio al mejor alcalde y gobernador cada año. Este también es un ejemplo de incentivos sociales reputacionales para la rendición de cuentas y la gestión pública responsable (Colombia Líder, 2011).

Foro Nacional por Colombia: es una fundación que hace investigación y genera propuestas sobre temas de democracia, la participación y el control social. Actualmente conduce un proceso participativo para alimentar la formulación de una política de participación ciudadana (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2011).

Corporación Excelencia en la Justicia: esta organización social de amplia membrecía se dedica al pensamiento sobre temas relacionados con la rama judicial y procura contribuir a su mejoría (Corporación Excelencia en la Justicia, 2011).

Congreso Visible: desde una universidad privada, esta iniciativa hace control sobre los representantes al Congreso, recogiendo y publicando en línea información sobre estos, su comportamiento parlamentario y otra información de utilidad para los votantes. Contribuye a la rendición de cuentas electoral al permitir un voto informado y responsable (Congreso Visible, 2011).

Todas estas iniciativas son de carácter independiente frente a partidos y organizaciones políticas y han logrado tener una actividad estable durante períodos de tiempo no despreciables, lo cual indica una sociedad civil activa en el control de lo público y la exigencia de cuentas a sus representantes en el Estado.

La tercera estrategia de rendición de cuentas social es la mediática. Los medios de comunicación son muy eficaces para denunciar las malas conductas y resultados del sector público. Pueden hacer mucho daño a la imagen moral y profesional de los políticos y funcionarios. Cada vez está más desarrollado un periodismo de investigación que saca a la luz temas que los ciudadanos deben saber y hace control político.

Como se mencionó antes, en Colombia existen algunas limitaciones a la libertad e independencia de la prensa. De acuerdo con una organización que monitorea este tema, en 2010 hubo 125 violaciones a la libertad de prensa, incluyendo 2 asesinatos de periodistas (FLIP, 2011). Además hay periodistas en el exilio por amenazas de parte de los grupos armados ilegales y, en ocasiones, de actores estatales.

Tradicionalmente, ha existido un oligopolio centenario sobre los medios de comunicación, que en su mayoría están en manos de las mismas familias que conforman la elite política y económica del país: “La historia de la prensa escrita colombiana en los siglos anteriores fue dominada por periódicos fundados y orientados a partir de afiliaciones explícitas a uno de los dos partidos políticos tradicionales. El patrón general de propiedad de la prensa escrita en Colombia fue el de prominentes familias liberales o conservadoras, a nivel nacional o regional, quienes ponían las páginas de sus diarios o revistas al servicio de sus partidos, en representación de los cuales sus miembros más ilustres ocupaban importantes posiciones políticas” (Transparencia por Colombia, 2002).

Estos mismos periódicos siguen siendo hoy en día los de mayor circulación nacional y además sus dueños son dueños también de otros medios de comunicación (canales privados y emisoras de radio). Hay otros medios y actores nuevos en escena hoy en día, pero puede cuestionarse si tienen la distancia y la neutralidad necesarias para hacer un efectivo control a los asuntos públicos.

Si a esto se suma la intimidación de periodistas, que como en el caso de los veedores son víctimas frecuentes del conflicto armado, el panorama de los medios de comunicación como actores de control sobre lo público podría ser preocupante. No obstante, los medios en Colombia han participado en el descubrimiento de escándalos de corrupción y han dado circulación a información muy comprometedor para los diferentes gobiernos, con lo cual se puede ver que al menos algunas veces sí pueden ser actores de la rendición de cuentas social y denunciar la corrupción.

Hechas estas salvedades, existen algunas experiencias de periodismo independiente, apoyadas en las nuevas tecnologías de información. Se destacará el caso de La Silla Vacía. Esta es un portal de información independiente, en el cual se publican noticias que no salen en los medios de comunicación tradicionales, sobre las historias políticas importantes del momento, con mayor profundidad, análisis y detalles que no figuran en otras fuentes (La Silla Vacía, 2011).

Recoge opiniones muy diversas y es interactivo, permitiendo a los usuarios escribir y aportar información e historias, conectar con sus blogs personales y otras formas de colaboración tipo “*crowdsourcing*”¹¹⁷. En muy poco tiempo (2 años) se ubicó entre los tres medios de información web más consultados de Colombia (encuesta de Cifras y Conceptos, 2011, citada en La Silla Vacía, 2011).

¹¹⁷ Técnica que consiste en aprovechar la motivación de los usuarios de internet para dejar que aporten al desarrollo de contenidos en línea, con estrategias de validación para que estos sean confiables.

Por otra parte es muy común que se usen programas de radio y televisión para recibir quejas y denuncias de ciudadanos, las cuales algunas veces dan inicio a investigaciones de los organismos de control o a escándalos de corrupción importantes.

Esto da una buena señal sobre las posibilidades de desarrollar los medios de comunicación como apoyo para el control de la corrupción en Colombia.

d) Rendición de cuentas diagonal

Por último, la rendición de cuentas diagonal se ha introducido con la figura de las auditorías articuladas, una iniciativa de la Contraloría para involucrar a los ciudadanos en ejercicios de auditoría, como forma de control fiscal participativo (Contraloría General de la República, 2010).

La Contraloría lo describe como un complemento del control fiscal con el control ciudadano, sin que exista sustitución de la función que cumple la Contraloría. El proceso se hace liderado y acompañado por esta organización, la cual identifica, sensibiliza y capacita a las organizaciones sociales que pueden estar interesadas en el tema a auditar. Posteriormente, firman un convenio con las organizaciones que acepten y estén en capacidad de participar en la auditoría, hacen conjuntamente un plan de auditoría y seleccionan los procesos que se van a desarrollar de forma articulada.

Finalmente se ejecuta ese plan de auditoría, se hacen los informes respectivos de las organizaciones auditadas y la Contraloría informa a las organizaciones o eventualmente las involucra también en el seguimiento a los planes de mejoramiento que resulten del ejercicio (Contraloría General de la República, 2010).

Dado que participa un órgano de control del Estado (control horizontal) pero involucra a los ciudadanos como garantes de la transparencia (control social), se puede hablar de una figura de tipo diagonal, innovadora, pero sobre la cual todavía no se tiene una evaluación de resultados.

Capítulo 9. Funcionamiento de las relaciones de rendición de cuentas

Se ha hecho en el capítulo anterior una descripción somera del arreglo institucional de rendición de cuentas en Colombia y los roles de los actores que participan en este. Con esta información y la información complementaria recogida en las entrevistas se hará una valoración de la efectividad del mismo.

Para hacer este análisis se propone un esquema propio, basado en dos herramientas propuestas en la literatura para este tipo de valoraciones: la herramienta propuesta por Bovens et al. (2008) y los sistemas nacionales de integridad, de Transparencia Internacional (Transparency International, 2010).

Bovens et al. proponen una herramienta de evaluación para los arreglos institucionales de rendición de cuentas, planteando un continuo entre el déficit y la sobrecarga de rendición de cuentas y dan elementos para evaluar en qué punto de este continuo se encuentra un país determinado.

En el extremo del déficit, los gobernantes, en particular de la rama ejecutiva, procuran evitar o burlar todos los controles y gobernar de forma arbitraria. Los nuevos acuerdos de rendición de cuentas que se han instalado en muchos países pretenden hacer más

transparentes y obligar a rendir cuentas a los representantes y funcionarios públicos, pero muchas veces pueden ser solo mecanismos de apariencia que no llegan a informar realmente a los ciudadanos o pueden estar manipulados o desvirtuados por una rama ejecutiva muy fuerte (Bovens, Schillemans, & 'T Hart, 2008).

Este extremo se caracteriza entonces por: 1. Ausencia de controles y estándares para la rendición de cuentas, 2. Controles simbólicos, que se usan para guardar la apariencia pero no tienen efectos reales y 3. Controles y estándares solo sobre el papel, pero no implementados en la práctica.

Por otra parte, los servidores públicos se quejan con frecuencia de un exceso de rendición de cuentas cuando estos arreglos institucionales les imponen una carga de trabajo adicional que no es razonable. Los costos del control consisten en tener que responder a preguntas de organismos de control y del congreso todo el tiempo y hacer informes a múltiples organismos. Adicionalmente, los criterios para la rendición de cuentas pueden no ser claros, realistas, prácticos o estables.

El extremo de la sobrecarga se caracterizaría entonces por: 1. Demanda mucho en tiempo y energía, 2. Tiene muchos criterios de evaluación contradictorios, 3. Tiene estándares de desempeño superiores a otros comparables y buenas prácticas, 4. Tiene estándares que llevan al desplazamiento de metas o a comportamientos subversivos (adaptativos). (Bovens, Schillemans, & 'T Hart, 2008).

Por otra parte, los sistemas nacionales de integridad (NIS), de los que ya se ha hablado antes, tienen un enfoque basado en pilares. Cada pilar del sistema es un actor del Estado o de la sociedad y para cada uno de estos se examinan varias dimensiones, que incluyen la transparencia, la rendición de cuentas, la integridad y otras. De ese enfoque se toma

acá la idea de los pilares, aunque no se adoptan todos los que comprende un NIS. De las dimensiones de cada pilar se toma, por supuesto, la de rendición de cuentas.

De esta manera, la propuesta de análisis que se hace acá tiene, por un lado, algunos de los pilares de los sistemas nacionales de integridad: el ejecutivo, el legislativo, el judicial y los organismos de control. Estos son los principales actores de la rendición de cuentas en Colombia¹¹⁸. Se considera a la sociedad civil como un actor al que los demás deben rendir cuentas, es decir como uno de los “foros de rendición de cuentas” relevantes (Bovens, Schillemans, & 'T Hart, 2008).

A partir de estos pilares, se construye una matriz en la que se incluyen todas las relaciones posibles de rendición de cuentas entre ellos y hacia la sociedad civil. Posteriormente, para cada columna de esta matriz, es decir cada pilar, se identifica si hay un déficit o una sobrecarga de rendición de cuentas y se asigna una calificación entre 0 y 5. Esto permite construir un diagrama radial que representa el diagnóstico de la rendición de cuentas en Colombia.

a) Relaciones de rendición de cuentas

El primer paso es, entonces, construir la matriz de las relaciones posibles entre los actores o pilares de la rendición de cuentas. En la tabla 2.5, las columnas representan a los actores que rinden cuentas o son controlados y las filas representan a los foros a los cuales estos rinden cuentas. Se considera que cada actor no se rinde cuentas a sí mismo,

¹¹⁸ Los otros actores que incluyen los NIS son: la administración pública, las fuerzas armadas, la sociedad civil, los medios, el sector privado y los partidos políticos. Para el caso de Colombia la administración pública y las fuerzas armadas están incluidas dentro de la rama ejecutiva y no se hará una separación dentro de esta. De la misma manera, la categoría “organismos de control” incluye al *ombudsman* (ministerio público), a la contraloría y a la organización electoral. Esta agrupación permite reducir el número de categorías para el análisis, dado que se trata de actores que se comportan de manera similar en lo que concierne a la rendición de cuentas. Se sigue así además la estructura del Estado colombiano. Los actores no estatales serán considerados solamente en tanto foros de rendición de cuentas, no como actores que rindan cuentas a otros, pues el interés de este trabajo es analizar el sector público y la corrupción pública, únicamente.

por esto se ponen equis en la diagonal¹¹⁹. Los números (de S1 a S16) indican el orden en que se irán exponiendo cada una de las relaciones en las secciones siguientes.

Tabla 2.5. Matriz de relaciones de rendición de cuentas.

| Actores / foros de RC | Rama ejecutiva | Congreso | Rama Judicial | Organismos de control |
|----------------------------------|---------------------------|-----------------|--------------------------|----------------------------------|
| Sociedad civil | S 1 | S 5 | S 9 | S 13 |
| Rama ejecutiva | x | S 6 | S 10 | S 14 |
| Congreso | S 2 | x | S 11 | S 15 |
| Rama Judicial | S 3 | S 7 | x | S 16 |
| Organismos de control | S 4 | S 8 | S 12 | x |

Fuente: elaboración propia

Dada la naturaleza y el origen de la rendición de cuentas, se entiende que las relaciones más importantes son las que involucran al ejecutivo, por eso las casillas 1 a 4 tienen un mayor desarrollo que las demás, pero para los propósitos de entender el lugar del arreglo institucional de rendición de cuentas dentro del control de la corrupción, todas las demás deben tenerse en cuenta también.

Por último, cabe anotar que algunos de los actores tienen mayor vocación de controladores o foros de rendición de cuentas que de controlados o rendidores de cuentas; esto se notará también en que las casillas respectivas tendrán menos desarrollo que las otras.

1) Rama ejecutiva - sociedad civil

¹¹⁹ En realidad, algunos actores tienen mecanismos de autocontrol, en particular la rama ejecutiva, pero para efectos de este trabajo no se examinarán este tipo de mecanismos que no son estrictamente rendición de cuentas (pues no hay un foro diferenciado al que se rindan cuentas).

Los ciudadanos eligen directamente al presidente de la república y en esa medida, este debe rendirles cuentas y someterse a la posibilidad de no ser reelegido y de perder imagen y confianza si no respeta las preferencias de los ciudadanos.

Como ya se ha mencionado, la rama ejecutiva tiene la obligación de informar a los ciudadanos sobre sus acciones y decisiones, aunque no está obligada estrictamente a justificarlas ni a modificarlas para que coincidan con las preferencias ciudadanas. Los canales para informar a los ciudadanos pueden dividirse en dos: la entrega de información a través de diversos medios, en particular internet, dentro de la estrategia de Gobierno en Línea, y los espacios de interacción como las audiencias públicas, las consultas y algunos canales de participación ciudadana en decisiones sectoriales.

En el primer canal, la información es definida por el mismo ejecutivo, el cual puede presentarla de la forma más conveniente. Hay algunas normas definidas por Gobierno en Línea para que todas las organizaciones del ejecutivo tengan unos contenidos mínimos y en ese sentido se ha avanzado en transparencia. El mecanismo judicial del derecho de petición asegura a los ciudadanos un canal para exigir otra información que pueda ser de su interés y que no esté sujeta a reserva por los motivos contemplados en la ley.

Adicionalmente, se intenta que existan también canales de interacción, como recepción de quejas y comentarios y respuesta a preguntas, tema liderado por un programa nacional de servicio al ciudadano. Por último, la rama ejecutiva es en ocasiones vigilada por organizaciones de la sociedad civil, veedores ciudadanos y medios de comunicación y apoya, al menos discursivamente, estas iniciativas.

Desde el punto de vista formal, entonces, en Colombia existen mecanismos de rendición de cuentas del ejecutivo a la sociedad civil. Hay legislación al respecto, una política pública de rendición de cuentas, manuales, entre otras regulaciones y disposiciones. Sin embargo, el funcionamiento en la práctica de estas instituciones no es óptimo. Las fuentes consultadas apoyan esta afirmación, como se explicará.

Para empezar, uno de los problemas de la rendición de cuentas vertical dirigida por el ejecutivo es su baja institucionalización real: “el mandato legal [para la rendición de cuentas] tiene un débil reflejo en la estructura administrativa y las funciones. Por su parte, cada Ministerio y entidad nacional define la estructura institucional que requiere para promover la gestión pública participativa” (Transparencia por Colombia 2009).

Mecanismos como las audiencias públicas son vistas por las entidades públicas como un requisito incómodo, se utilizan sobre todo para hacer publicidad y presentar los buenos resultados, y para los ciudadanos en general son una instancia poco motivadora, de forma que acuden siempre los mismos personajes y el diálogo en general no es constructivo ni incide en las acciones futuras de la entidad (Transparencia por Colombia, 2009).

Los consejos comunales (ahora acuerdos para la prosperidad) tienen, como se mencionó, sus pros y sus contras, pero no es claro que se puedan considerar un mecanismo de rendición de cuentas vertical. En particular, hay restricciones a quiénes pueden asistir y tomar la palabra y los temas que es posible discutir. Una cita de las entrevistas refleja una visión compartida por muchos: “Yo soy muy crítica de los Consejos Comunitarios porque me parece que no son en el fondo realmente rendición de cuentas, pero romper con ese modelo va a ser muy difícil para el próximo Presidente. Va a ser muy difícil romper con ese modelo porque es una de las cosas que más le gusta

a la gente” (entrevista 8); o también: “apenas pase este gobierno va a ser útil porque se va a poder ajustar mucho, ojalá, a hacer un ejercicio menos para evitarse los regañones del Presidente y hacer un control de gestión un poco más real” (entrevista 5).

Otro problema se relaciona con la manipulación por parte de las organizaciones públicas para presentar sus resultados a la mejor luz posible o desde una perspectiva formal que no recoge la información de interés para los ciudadanos. Por ejemplo: “En materia de rendición de cuentas, estamos rindiendo la cuenta de: en qué nos gastamos la plata. En qué contratamos la ejecución de esa plata, pero no en qué se transformó a la sociedad.” (entrevista 3, también en entrevistas 7, 2, 5, 8).

Además, se percibe como un gesto vacío y definido arbitrariamente: “yo todavía lo veo como un proceso muy incipiente en varios sentidos: uno, es que la rendición de cuentas se sigue viendo como un acto individual, no un acto colectivo institucional; dos, como un ‘hagámoslo porque toca hacerlo y no porque cumpla un propósito que en últimas va a incidir en una mejor gestión pública’.” (entrevista 8).

En suma, el ejecutivo tiene más discrecionalidad de la deseable a la hora de definir cómo, cuándo y a quién rinde cuentas.

El segundo punto es el desconocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos y sobre los mecanismos de rendición de cuentas (entrevistas 2, 7, 8): “yo creo que uno como ciudadano no sabe que eso existe. Entonces como no sabe que existe no tiene la posibilidad de solicitar, de informar, ni de nada. [...] lo que pasa es que esa rendición de cuentas automáticamente uno la piensa [solamente] como las cuentas que rinde el Presidente de la República a la ciudadanía.” (entrevista 7).

Así, el papel de los ciudadanos, que debería ser activo en reclamar y exigir justificaciones y cambios en los comportamientos, no lo es. Esto se explica por cuatro factores: restricciones materiales de la población, que no cuenta con recursos para movilizarse, hacer trámites, papelería, que no tiene tiempo para dedicarle a este tipo de actividades cívicas, etc.; los escasos recursos destinados por el Estado a fomentar estos temas; la cultura política no participativa y apática, y finalmente, las condiciones de inseguridad para pedir cuentas y hacer controles a la política. (Transparencia por Colombia, 2009).

Eso explica también la percepción que existe de las veedurías como ejercicios precarios y de poca duración y también como ejercicios utilitarios en los que algunos buscan un beneficio particular, más que la defensa del interés general.

Como se ha visto, la estrategia de control ciudadano que ha sido más efectiva es la ejercida desde organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, como algunas de las mencionadas en el capítulo anterior (Transparencia por Colombia, la Red de ciudades cómo vamos, etc.). Si bien estos ejercicios han tenido eco, están aliados con los medios y logran que el ejecutivo responda a los cuestionamientos, se ha criticado en ocasiones su carácter elitista, pues dependen en algunos casos de empresas privadas o de fuentes de cooperación internacional y están compuestas por miembros de las elites económicas y sociales del país, en general (Hernández & Arciniegas, 2011).

Casi todas estas iniciativas están situadas en Bogotá y unas pocas en otras capitales importantes: “Y ahí de nuevo volvemos al tema de que Bogotá tiene muchas instancias de la sociedad civil, suficientemente fuertes y suficientemente organizadas y maduras, que imponen por ellas mismas, así el gobierno local no esté interesado, instancias de

rendición de cuentas: Bogotá ¿cómo vamos?, por ejemplo. Pero en otros lugares del país no existe la demanda” (entrevista 6).

En definitiva, Colombia tiene canales institucionales para esta relación ejecutivo – sociedad civil, pero la forma en que se usan estos en la práctica no cumple del todo con el propósito de la rendición de cuentas. El derecho de petición es utilizado de forma exagerada por los ciudadanos, por ser el único mecanismo que les da la seguridad de tener una respuesta a sus necesidades de información sobre la administración pública.

2) Rama ejecutiva – Congreso

Todas las entidades de la rama ejecutiva deben presentar cada año un Informe al Congreso. Esta es una obligación determinada por ley (L152 de 1994) y que cubre al Presidente, los ministerios, departamentos administrativos y las superintendencias. En este informe se debe relacionar la gestión adelantada, los recursos ejecutados y los resultados alcanzados en el año. Estos informes son públicos y pueden dar lugar a debates de control político.

Adicionalmente, como ya se mencionó, existen la moción de censura y el control político para permitir a la rama legislativa controlar a los altos funcionarios del gobierno. El juicio político al presidente es otra vía constitucional que tiene el Congreso para exigir cuentas. La rama ejecutiva, entonces, tiene la obligación constitucional y legal de rendir cuentas permanentemente al Congreso y someterse a sus sanciones.

Estas son las instituciones formales. De acuerdo con las fuentes consultadas, estas no se utilizan en la práctica de manera adecuada. Es cierto que los informes anuales se

presentan, pero el ejecutivo tiene una gran discrecionalidad sobre sus contenidos y el Congreso rara vez hace uso efectivo de sus facultades de control político.

En general, el Congreso no fiscaliza al ejecutivo como debería y en Colombia pocas veces ha existido una oposición parlamentaria, ni oposición política en general, lo cual dificulta mucho que exista un papel de control y de balance de poderes desde el legislativo (Cepeda Ulloa, 1997).

En efecto, en Colombia hay una tendencia a la convivencia y connivencia de las élites políticas, una institución informal de acomodación, alianzas y tolerancia mutua hacia los comportamientos indebidos, que es más fuerte que las diferencias ideológicas. Una expresión coloquial típica que expresa esto es “se tapan todos con la misma cobija”, que implica encubrimientos mutuos para no hacer enemigos que en el futuro podrían ser aliados.

Los funcionarios entrevistados para este trabajo confirman estas afirmaciones. En las entrevistas hay una actitud clara de desdén hacia el Congreso y de valoración negativa de su capacidad para hacer control político o mantener su independencia frente al ejecutivo. Uno de los entrevistados afirmó que el Congreso “es un chiste [...] primero, porque está totalmente cooptado, no ejerce ningún control político, y segundo, porque, si hablamos de corrupción, es *tenaz*” (entrevista 9).

Otro decía: “Yo creo que en Colombia, no tanto por la corrupción sino también por nuestro régimen presidencialista, se han perdido muchos pesos y contrapesos entre las ramas del poder público. Hemos visto una rama legislativa atrofiada por todos los problemas que ha tenido, que realmente no hace control político o si lo hace no les importa porque los despreciamos, o sea, ‘una mano’ de vagabundos haciéndonos a nosotros control político, o sea, hay un desprecio” (entrevista 10).

Lo cierto es que, “El Congreso de la República, a lo largo del último medio siglo, ha estado subsumido al poder ejecutivo” (Misas, 2005, pág. 114). Un ejemplo de esto es que el único juicio del Congreso a un presidente resultó a favor de este, a pesar de evidencia bastante fuerte en su contra.

3) Rama ejecutiva - Rama Judicial

En la sección anterior de este capítulo se explicó cómo las altas cortes tienen atribuciones para controlar ciertas decisiones del ejecutivo. La Corte Constitucional puede hacer y hace control de constitucionalidad sobre estas decisiones y puede incluso decidir en contra de las mismas. Esto ha llevado algunas veces a que se hable de una injerencia en la elaboración de políticas públicas: “Y la Corte se toma unas atribuciones que me parecen excesivas. Por ejemplo en la sentencia 025 que es la de la política de desplazamiento, la Corte dijo cómo era la política. Y hoy la Corte hace seguimiento a la sentencia, diciendo qué tiene y qué no tiene que hacer el gobierno” (entrevista 9).

Sobre la rendición de cuentas del ejecutivo a la rama judicial dice otra persona: “Bueno, la Corte Constitucional sí lo hace, por ejemplo, en razón a la trascendencia de sus decisiones, son asuntos ya de política pública, ellos han señalado que ellos sí pueden hacer eso. Convocan a audiencias y va el ministro y le dicen bueno, qué ha hecho usted por los desplazados, qué ha hecho para cumplir esta sentencia, siempre va ligado a una decisión.” (entrevista 13).

Pero para muchos, esta es una instancia necesaria para evitar que el ejecutivo actúe de forma arbitraria y en contra de la Constitución, y por eso esta Corte tiene una imagen

muy positiva y mucha legitimidad. “Ahora, la Corte Constitucional en particular da consejos, la corte no impone sanciones, la corte no investiga” (entrevista 9).

Por su parte, el Consejo de Estado participa con el ejecutivo en decisiones de ciertos temas, como los temas de seguridad nacional y temas administrativos. En estos sentidos actúa como un órgano asesor de la rama ejecutiva. Pero también tiene control constitucional sobre decisiones del ejecutivo que no competen a la Corte Constitucional y debe servir de última instancia en conflictos entre los particulares y el Estado.

En cuanto a la Corte Suprema de Justicia, esta puede juzgar a ministros y otros altos funcionarios de la rama ejecutiva, de forma que estos deben rendir cuentas sobre la legalidad de sus comportamientos. De la misma forma, todos los funcionarios públicos están sujetos al control judicial.

Por otra parte, en caso de investigaciones de la Fiscalía, toda la rama ejecutiva está obligada a colaborar con esta, aportar pruebas y no bloquear las investigaciones. Las denuncias están protegidas para incentivar la colaboración con la justicia.

Así, hay atribuciones formales que obligan a la rama ejecutiva a rendir cuentas a la rama judicial (en el sentido de rendición de cuentas constitucional y legal), pero muchos de los entrevistados consideraron que la rama judicial tiene problemas de capacidad que le impiden ejercer este control de forma efectiva: lentitud, congestión, impunidad, corrupción, poco personal capacitado (entrevistas 6, 8, 9 y 10).

4) Rama ejecutiva - organismos de control

Los ministerios y otras organizaciones de la rama ejecutiva están sujetos a los controles fiscal y disciplinario de los organismos de control. Todos los funcionarios públicos

deben entregar informes, recibir a los organismos de control y responder a todos sus cuestionamientos y someterse a las sanciones pertinentes (disciplinarias, fiscales o penales) si se comprueban fallas en su comportamiento o en los procedimientos debidos.

Los entrevistados para este trabajo consideran que los organismos de control no sancionan lo suficiente (entrevistas 5, 6, 9). Por ejemplo: “mucho de eso muere en las investigaciones, muchas de las cuales deben terminar con decisiones judiciales, pues sí, mueren sin ningún efecto y sin ninguna implicación” (entrevista 6). También que las investigaciones no logran detectar la mayoría de casos de corrupción (entrevistas 5, 6, 7); esto se debe a dos cosas: la debilidad institucional de estos organismos, y que las irregularidades se esconden muy bien.

En cuanto a lo primero, dice un experto: “Los mecanismos probatorios de la Procuraduría se limitan a dos: documental y testimonial. Es decir, en temas probatorios y de capacidad investigativa estamos como estaba la justicia hace 40 o 50 años” (entrevista 4). Además, “una reforma en el proceso disciplinario es urgente, porque un proceso disciplinario se está demorando de 18 a 24 meses. Entonces no vamos allá y encontramos el error, sino que nos llega por algún lado, generalmente por la Contraloría y la Contraloría hace auditorías al año vencido, entonces fácilmente nosotros estamos recibiendo quejas de 4 o 5 años atrás, a punto de prescribir, porque dura 5 años no más. [...] A pesar de esa debilidad, la Procuraduría es el órgano que más sanciona en temas de administración pública. Nosotros sancionamos 700% más que la Contraloría y 600% más que la Fiscalía en delitos de la administración pública.” (entrevista 4)

Para la Contraloría, según varios entrevistados (2, 5, 6, 7), las investigaciones se vuelven un esfuerzo kafkiano por atrapar una irregularidad minúscula, que casi siempre

es más bien un problema de descuido administrativo que de corrupción, pero el procedimiento no parece útil para descubrir problemas reales de gran corrupción.

En cuanto a lo segundo, los criminales de cuello blanco en general saben cubrir sus huellas y los organismos de control no logran detectar un caso de corrupción bien planeado, únicamente los casos flagrantes y descuidados. En la práctica, esto equivale a que se descubren con mayor frecuencia casos de corrupción en el nivel local que en el nivel nacional (entrevista 6), o que solamente cuando hay presión de los medios o denuncias de casos muy grandes salgan a la luz escándalos de corrupción y se vean en la obligación de investigarlos y mostrar resultados (entrevista 7, 8).

Por otra parte, hay un comportamiento adaptativo de los funcionarios de la rama ejecutiva frente a los organismos de control y estrategias para presentar la información de forma que no puedan encontrar las irregularidades: “Yo cuando oigo los jefes de control [interno] decir “tengo que prepararme para la auditoría”, digo, error garrafal, es que usted tiene que mostrar lo que usted hizo, y además que son vigencias que ya vencieron, entonces, ¿qué va a preparar? O sea, ni me lo diga, ya que preparar tiene una connotación tenaz, porque preparar es maquillar o va a hacer ¿qué? Usted tiene que mostrar sus actuaciones todas, transparentes limpias.” (entrevista 2).

Los organismos de control tienen a su vez cambios en sus metodologías y herramientas para contrarrestar esos comportamientos adaptativos, pero en todo caso les resulta difícil encontrar los fallos en las acciones de los funcionarios y entidades públicas: “la Contraloría General que tiene tantas instancias que cubrir que no puede realmente atacar el problema en su real dimensión, que es inmensa” (entrevista 8).

Por último, la relación con los organismos de control parece imponer una sobrecarga, en el sentido de Bovens et al., pues genera a la rama ejecutiva costos administrativos

(entrevistas 2, 7) y económicos: “Digamos si uno mira por partes, que te controle la Procuraduría no tiene costos. Te llega una carta con logo, sírvase a entregar la documentación o la hoja de vida de pepito, pues sí, solo el costo administrativo. Pero que te controle la Contraloría cuesta, la sostenemos, pagamos una cuota de auditaje que es gigantesca. El año pasado [2009] eran como ocho mil millones de pesos.” (entrevista 2).

Adicionalmente, hay algunas acusaciones de interferencia excesiva de los organismos de control en las decisiones de la rama ejecutiva: “Y en el tema de la Procuraduría, ellos vienen haciendo todo ese control preventivo, yo creo que están coadministrando, yo creo que están interviniendo excesivamente en la administración” (entrevista 10).

En suma, la rama ejecutiva invierte recursos en rendir cuentas a los organismos de control, pero estos a pesar de ello no son muy efectivos en encontrar y sancionar irregularidades y parecen presentar un caso de sobrecarga de criterios y requisitos que no está logrando el propósito buscado.

En síntesis, la rama ejecutiva en Colombia tiene una relación de rendición de cuentas con los otros actores que presenta características de la sobrecarga, tales como estrategias adaptativas, controles que demandan un exceso de tiempo y costos administrativos y estándares contradictorios para los diferentes foros de rendición de cuentas.

5) Congreso – sociedad civil

El Congreso tiene varios mecanismos de información al ciudadano. El primero es una Unidad de Atención al Ciudadano, la cual pretende ser:

“el punto de enlace entre el Congreso y la comunidad, donde los ciudadanos pueden:

Consultar sobre:

- & Información general sobre el congreso, sus órganos, los congresistas y los servicios legislativos.

- & Información sobre la actividad legislativa de Senado y Cámara. (orden del día, proyectos de ley, actos legislativos, leyes, antecedentes y otros)

- & Información sobre audiencias públicas, foros y actividades de plenaria y comisiones.

Opinar sobre:

- & Proyectos de ley en curso a los congresistas, a las Mesas Directivas, a las bancadas y/o a las comisiones legislativas.

- & Brindar opiniones sobre temas de interés nacional a los congresistas o a los diferentes órganos del Congreso.” (Cámara 2011).

Además, cada cámara tiene información en línea, transmisión de los debates por el canal institucional de TV, publicación de las leyes en la Gaceta Legislativa y de informes legislativos anuales disponibles para el público. Están disponibles al público los informes de gestión, estados financieros y otra información administrativa. También sostiene audiencias públicas en las que los ciudadanos pueden opinar sobre los proyectos de ley en discusión.

A pesar de esta aparente apertura, en las mediciones de transparencia, el Congreso es la organización con mayor riesgo de corrupción (la única ubicada en la categoría “riesgo muy alto”) (Transparencia por Colombia, 2010) y con menor confianza de los ciudadanos (Rodríguez-Raga & Selligson, 2010).

Los ciudadanos pueden controlar a los congresistas en alguna medida a través del voto, ya que existe la reelección consecutiva sin límite de períodos para los congresistas. Sin embargo este control no siempre opera: los ciudadanos han reelegido congresistas emparentados con personas a quienes se les había demostrado un vínculo con actores armados ilegales. Tampoco el control a través de los partidos políticos es operativo, se ha demostrado repetidamente la baja capacidad de los partidos políticos para controlar a sus congresistas electos (Hoskin & García, 2006).

Por último, ante esta situación, hace bastantes años existe desde la sociedad la iniciativa ya mencionada de Congreso Visible. Esta ha logrado que el legislativo mejore mucho sus capacidades para rendir cuentas a los ciudadanos, que aumenten un poco sus prácticas de transparencia, pero todavía hay mucho camino por recorrer.

6) Congreso – Rama ejecutiva

En esta relación, en realidad, el Congreso tiene la vocación de controlar a la rama ejecutiva y no al contrario. Dado que es un sistema presidencial, tanto el Congreso como el Presidente son elegidos directamente por voto popular y en esta medida el Congreso no funciona como intermediario entre los ciudadanos y el gobierno, cada uno tiene autonomía. Aparte de que el presidente sanciona las leyes, no debería haber otra relación en la que el Congreso rinda cuentas al ejecutivo, porque habría riesgo de captura.

En Colombia, como ya se ha explicado, el problema parece estar justamente en esa dirección, con una rama ejecutiva que en la práctica ejerce más influencia de la debida sobre las decisiones del legislativo y tiene relaciones particulares con congresistas, tanto de la bancada del gobierno como otros, a quienes intenta convencer de que aprueben sus propuestas de ley.

7) Congreso – Rama Judicial

El Congreso debe someter sus decisiones (las leyes aprobadas) a una revisión constitucional. La Corte Constitucional hace esta revisión y decide si las leyes en su conjunto y los artículos que las componen están o no de acuerdo con la Constitución y si fueron aprobadas siguiendo el procedimiento adecuado: “la Constitución del 91 le dio

muchísimo poder a la rama judicial El juez hoy en día y las altas cortes tienen unas atribuciones que en la constitución anterior eran impensables, la posibilidad de inaplicar leyes, por las razones que sea, no pues no la aplico, la posibilidad de extender leyes, de ir más allá o de contrariar incluso lo que dice el legislador, eso es mucho poder.” (entrevista 13).

En segundo lugar, la Corte Suprema de Justicia es quien tiene la potestad de juzgar a los congresistas. Antes había inmunidad parlamentaria en Colombia, pero se eliminó y se reemplazó por esta figura. Se mantiene la inviolabilidad de las opiniones expresadas por los congresistas, pero no se los protege en caso de haber cometido delitos o ser sospechosos de ello (Constitución Política). No obstante, si el congresista lo prefiere, puede renunciar a su cargo para que lo juzgue la justicia ordinaria. Esto en la práctica ocurre con frecuencia pues se presume un trato más favorable (o quizá menor eficacia) de parte de esta que de la Corte Suprema.

El Consejo de Estado decide sobre la pérdida de investidura de los congresistas (Constitución Política). Las causas para la pérdida de investidura están relacionadas sobre todo con corrupción y con inasistencia recurrente.

Desde el último periodo de Uribe muchos congresistas han sido investigados por vínculos con paramilitares, fenómeno ya mencionado, llamado por los medios de comunicación la “parapolítica” (López, 2010). En estos casos se ha visto con frecuencia que renuncian a su fuero parlamentario y pasan a manos de la justicia. Se ha visto así “un Congreso deslegitimado por los procesos judiciales a los que se han enfrentado sus miembros” (Perry, 2010).

Esta renuncia del fuero es una práctica que les permite escamotearse a los procesos judiciales más rigurosos de las altas cortes, para buscar las partes más débiles de la justicia ordinaria e intentar un trato más favorable.

8) Congreso – organismos de control

El Congreso le presenta informes de rendición de cuentas a la Contraloría y esta audita su manejo del presupuesto. Tanto esta como la Procuraduría pueden controlar a la rama legislativa. Solamente en la última administración de la procuraduría, se ha investigado y sancionado a 22 congresistas por fallas disciplinarias (entrevista 12).

Pero existen dudas sobre la capacidad de los organismos de control para controlar al Congreso:

“Los organismos de control, por ejemplo, están excesivamente burocratizados, son entes politizados y ahí radica uno de los problemas más grandes de las políticas de control y es que dependen de la política entendida en su sentido partidista y clientelista. El origen mismo de los contralores nacionales y departamentales es un ejemplo de esto, un origen en el Congreso y las asambleas departamentales pone en duda la independencia que pueden tener los órganos de control de la clase política, pero también le confiere gran poder a la clase política para manejar unos órganos inmensos en términos de su poder político, de la cantidad recursos que manejan, de la cantidad de recursos humanos que manejan.” (entrevista 8).

Esto indica que hay un riesgo de captura de los organismos de control por parte de los congresistas.

El Consejo Nacional Electoral, por su parte, atiende las solicitudes de impugnación a las candidaturas para el Congreso y adelanta investigaciones al respecto por

iniciativa propia y, en esa medida, puede pedir cuentas a los candidatos y a los congresistas electos, sobre su cumplimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades y asuntos relacionados.

Hasta acá se puede afirmar que la rama legislativa en Colombia es un actor que rinde cuentas de forma parcial, más bien poco a la mayoría de foros y con prácticas que se relacionan más con la captura o la manipulación para evitar ser controlados, que con la transparencia y la rendición de cuentas democrática.

9) Rama Judicial – sociedad civil

La rama judicial, al igual que las demás organizaciones del Estado colombiano, hace parte del programa Gobierno en Línea y por lo tanto tiene información en internet con indicadores, informes de gestión, estados financieros y copia de los últimos informes al Congreso. La parte administrativa de la rama judicial genera información para los ciudadanos sobre la gestión y la ejecución de los recursos (entrevista 13). En general, un ciudadano que tenga acceso a internet puede enterarse de muchos aspectos del funcionamiento de esta rama, y también tiene a su alcance foros y chats para responder preguntas. Si necesita de información más precisa o completa debe utilizar el derecho de petición para recibirla.

Aparte de estos mecanismos de difusión, la rama judicial no divulga información de forma proactiva ni se somete a dar explicaciones sobre sus decisiones frente a los ciudadanos. Recientemente, las excepciones a este comportamiento han sido la jurisdicción administrativa y la Fiscalía: “la Fiscalía sí hace rendiciones de cuentas [en el sentido de audiencias]. Eso yo lo entiendo, pero la Fiscalía sigue siendo parte de la rama judicial, en nuestra estructura colombiana. Por ejemplo, no en EE.UU., allá el

Fiscal es elegido, entonces allá el poder punitivo del estado tiene una naturaleza política, acá no, acá es judicial. Y me da la impresión de que de pronto eso se presta para que la función, o sea, sí entiendo que haya que rendir cuentas, pero en el área judicial lo más importante no es que mis decisiones tengan aceptación de la gente” (entrevista 13).

Esto responde a una cierta forma de entender la labor de la justicia, como un ejercicio cuya imparcialidad implica que no se deba dar cuenta a los particulares de los funcionamientos internos para alcanzar las decisiones (entrevistas 9, 13).

Por supuesto, los jueces y magistrados argumentan sus decisiones y hacen públicos estos argumentos en los fallos y sentencias. Existe también el recurso de apelación para los fallos que no se consideran justos y se puede siempre escalar al nivel de autoridad superior en cada jurisdicción (entrevista 13).

Sin embargo, las entrevistas adelantadas indican que las cortes y otros cuerpos de la rama judicial no tienen la costumbre de rendir cuentas a los ciudadanos. Por ejemplo:

“P: Entonces ¿no hay una relación directa de la Corte Constitucional con los ciudadanos?

R: Absolutamente nada. Hay una ventanilla a la cual yo jamás me he asomado, en la Corte uno no escucha nada.

P: ¿Es por falta de demanda de los ciudadanos o de oferta?

R: No hay oferta y es la política, que la administración de justicia debe ser impoluta y no tiene por qué escuchar a nadie. El único medio son los derechos de petición y les contesta uno eso mismo, que el decreto tal dice que nosotros no tenemos que justificar nuestras decisiones.” (entrevista 9).

Algunas organizaciones de la sociedad civil se han tomado la tarea de hacer vigilancia y pedir cuentas a las actividades de la justicia: se mencionaron antes dos de ellas, Dejusticia y la Corporación Excelencia en la Justicia. Esto introduce un incentivo para que esta rama mejore su rendición de cuentas hacia la sociedad y tenga interlocutores calificados que le den retroalimentación sobre su labor.

Como en otras relaciones, es posible que de la rendición de cuentas se pase a una exagerada interferencia. En la relación de la rama judicial con la sociedad hay en algunos casos presiones externas relacionadas con la captura del Estado y el crimen organizado (García Villegas, 2010b). Sobre esto último, un estudio de Transparencia por Colombia señala las presiones de los actores ilegales sobre el ejercicio de la justicia como uno de los principales riesgos de corrupción (2009). El problema principal en esta área es el soborno de jueces para que dejen de investigar delitos. Se señala también intrusión en el manejo de las pruebas y la investigación y en el soborno o influencias externas en los fallos, así como los temas que involucran recursos significativos.

En breve, hay poca rendición de cuentas a la sociedad civil en general, pero (tal vez por eso mismo) se han documentado casos de captura y de interferencia de particulares en el ejercicio de la justicia.

10) Rama Judicial – Rama Ejecutiva

Esta relación es problemática, ya que en principio la rama ejecutiva no debe controlar en ninguna medida a la rama judicial. Sin embargo existen algunas nominaciones y elecciones de magistrados en las que participa el ejecutivo, de manera que existe una relación de rendición de cuentas hasta cierto punto ahí. En particular la Corte Constitucional tiene este tipo de selección política de sus magistrados, como se explicó antes. También hay una relación al momento de asignar el presupuesto de la rama, el

cual debe ser aprobado por el ejecutivo para presentarlo al Congreso: “De pronto lo que hay sí es, en últimas como la rama ejecutiva es la encargada de elaborar el presupuesto, entonces, por el lado administrativo sí. Pero es en relación con la parte administrativa, en la parte misional no, y no tiene por qué haberla” (entrevista 13).

Aparte de esto, la rama debería ser independiente en sus decisiones y la rendición de cuentas al ejecutivo tiene que ver con asegurar que esa imparcialidad se ha respetado. En Colombia, en ocasiones, lo que ocurre es por el contrario que hay un exceso de injerencia (indebida) del ejecutivo en las decisiones judiciales.

Los problemas de injerencia del ejecutivo afectan de manera distinta a los diferentes niveles de la rama, por ejemplo: “La Corte Constitucional y la Corte Suprema han demostrado en múltiples ocasiones independencia del ejecutivo. Las cortes más bajas son más susceptibles a las influencias política y criminal y tanto los jueces como los fiscales enfrentan serios riesgos al investigar a personajes poderosos”¹²⁰ (Freedom House, 2011).

Por otra parte, el PPLC puede investigar casos de corrupción judicial y puede enviar a la rama los casos de corrupción en general que lleguen a sus manos, de manera que las dos ramas pueden colaborar para este tipo de temas.

11) Rama Judicial – Congreso

¹²⁰ T. de la a. El original: “The Constitutional Court and Supreme Court have, on multiple occasions, demonstrated independence from the executive. Lower courts are more susceptible to political and criminal influence, and both judges and prosecutors confront serious risks when investigating powerful figures”.

Como ya se mencionó, la elección o nominación de algunos magistrados tiene participación del Congreso: “el Presidente presenta la terna y el Congreso los elige, entonces por ahí empieza a abrirse una puerta y la política empieza a meterse en la rama judicial” (entrevista 13). Esto crea una relación de rendición de cuentas hacia el legislativo, pero solamente para estos magistrados, no para la rama judicial en su conjunto.

Existe la obligación de presentar un informe al Congreso cada año, como en otras entidades públicas, y a partir de este informe el Congreso puede pedir aclaraciones y explicaciones y hacer un control de la gestión.

Por último, el Congreso juzga a los magistrados de las altas cortes, el Consejo Superior de la Judicatura y al Fiscal General. El fiscal o los particulares presentan la denuncia respectiva, la Cámara acusa y el Senado juzga. El Congreso puede destituirlos y quitarles derechos políticos, pero las acusaciones que tengan connotación penal irán a la misma rama judicial (a la Corte Suprema).

12) Rama Judicial – organismos de control

La rama judicial estaba sujeta a la vigilancia de los organismos de control desde la Constitución de 1991, pero en 2002 hubo una reforma por la cual se extrae a los magistrados de niveles superiores del control disciplinario. Desde entonces, solamente los jueces responden frente a la Procuraduría, pero los magistrados y personal directivo responden al Consejo Superior de la Judicatura (entrevistas 12, 13). Esto quiere decir que las quejas contra estos o las investigaciones disciplinarias las conduce la misma rama judicial, no un órgano independiente.

“En la rama judicial, los magistrados no son sujetos disciplinables, sino de secretarios de despacho de tribunales hacia abajo. En el 2002 se hizo esa reforma, le quitaron a la procuraduría esa competencia, uno pensaría que la idea era para que ellos se autodisciplinaran a través del consejo superior [de la judicatura], pero no es muy lógico.” (entrevista 12).

Al parecer, en la práctica la Contraloría también evita controlar a las altas cortes. De acuerdo con una entrevista, los organismos de control no vigilan a la Corte Constitucional: “No, no opera. Nunca hay un control por parte de la Contraloría, de la Procuraduría. [...] Curiosamente, hace poco estaba preguntando sin saber que este era el tema, y me dijeron que jamás en la vida en la Corte [Constitucional] ha llegado la contraloría” (entrevista 9, similar en entrevista 13).

Esto indica que la rama judicial no rinde cuentas realmente a los organismos de control, aunque en la ley estos tengan la facultad de pedir las. Por un acuerdo práctico no lo hacen, o solo lo hacen para los niveles más bajos de la jerarquía. “Hay que rendir cuentas frente a organismos de la propia rama judicial” (entrevista 13).

En general, esta evidencia sugiere que la rama judicial en Colombia no rinde cuentas de manera sistemática a los foros estudiados, debido a una concepción particular de la justicia en la cual esta no le debe explicaciones ni oye voces de ningún actor externo. Por tratarse de una organización altamente jerárquica, se puede ver que hay diferencias entre la rendición de cuentas de los escalones más altos de la jerarquía y los inferiores, donde los primeros están sujetos a menos controles que los segundos, aunque su responsabilidad y poder son claramente muy superiores.

Un entrevistado expresó su opinión sobre los riesgos de esta situación: “En teoría del derecho hay corrientes que defienden eso, el activismo judicial, el juez Hércules y todo

eso. Yo sé y soy consciente de que eso ha cambiado muchas cosas de este país para bien, pero así como el exceso de poder en el presidente es malo, en el legislativo es malo, en el poder judicial también lo es, porque este es tan importante como los otros dos, y me parece que a veces tiende hacia allá.” (entrevista 13).

Esto se suma a otros problemas de la rama judicial, de acuerdo con las entrevistas realizadas: “En el tema de la corrupción, el que tiene el último control es la rama judicial. Eso sí, nosotros no tenemos una justicia efectiva. En el tema de la lucha contra la corrupción nos va a fallar. En este momento tenemos una justicia lenta, tenemos exceso y congestión en determinadas cosas, no hay una política de coordinación y de investigación adecuada en el tema de corrupción, entonces estamos fallando en eso. Si no fortalecemos la justicia y cuando haya un caso de corrupción no lo castigamos en debida forma, ahí estamos fallando.” (entrevista 10).

13) Organismos de control – sociedad civil

El Ministerio Público tiene una relación cercana con los ciudadanos, pues entiende que su rol es representarlos a estos en sus quejas contra el Estado. La Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y los personeros están en ese sentido en relación constante con los ciudadanos, apoyan su participación en temas públicos, etc.: “recordemos que la Defensoría del Pueblo actúa dentro del procesos penal, pero actúa es como defensor público, o sea en defensa del ciudadano. Ahí la Defensoría del Pueblo lo que hace es un servicio social para el que no tiene recursos para pagar un abogado y actúa en ese marco. Hay otras actuaciones que desarrolla la Defensoría más allá de la actuación en el mismo proceso penal que es la defensa exclusiva de los Derechos Humanos y la protección de las etnias y de los más débiles, pero es un papel que comparte con la

Procuraduría, y recuerde que la Defensoría del Pueblo es parte del Ministerio Público.”
(entrevista 4).

La contraloría ha desarrollado también espacios de interacción con los ciudadanos como las ya mencionadas auditorías articuladas y otros mecanismos de participación.

Por otra parte, como muchos organismos del Estado colombiano, todos los organismos de control elaboran cada año un informe de gestión que ponen a disposición del público, por internet y otros medios. El Consejo Nacional Electoral tiene informes de períodos más largos, el último correspondió a los cuatro años de gestión de la anterior directora (2006-2010).

La Procuraduría también hace una presentación de este informe por televisión y responde a las preguntas de los ciudadanos. Adicionalmente, tiene centros de atención, líneas anticorrupción y para poner quejas (entrevista 12). Atender las quejas y denuncias de los ciudadanos es parte fundamental de su mandato.

Por último, la organización electoral hace reportes de los resultados de las elecciones, de los ciudadanos inscritos para votar, de los partidos y candidatos y toda la información necesaria para que las elecciones se desarrollen adecuadamente. Hay información en línea y en los medios durante y después de los meses de elecciones. Los ciudadanos pueden consultar y denunciar las irregularidades que observen, pueden ser testigos electorales para vigilar la conducción adecuada de las jornadas electorales y en general, tienen la posibilidad de hacer vigilancia sobre esta organización.

Se debe anotar que los ciudadanos no suelen hacer denuncias ni control a ninguna entidad pública cuando están en zonas de riesgo por el conflicto armado. Ahí la

intimidación es muy alta y la participación está controlada por los actores armados (López, 2010).

14) Organismos de control – Rama ejecutiva

Los organismos de control están sujetos a ser controlados por la rama ejecutiva, en la medida en que el presidente participa en la nominación y elección de sus directivos y, además, define el presupuesto de estos cada año.

Sobre la elección del contralor: “siempre ha existido una influencia del presidente, quien da el ‘guiño’ a favor del candidato de su preferencia” (Hernández & Arciniegas, 2011, pág. 205).

En cuanto al procurador, el presidente presenta candidatos junto con las cortes, pero la elección final la hace el Congreso, así que en este organismo el control del ejecutivo es menor o más indirecto. En la práctica, los procuradores se oponen al ejecutivo con cierta frecuencia.

Sin embargo, el poder de fijar el presupuesto le da al ejecutivo una herramienta poderosa sobre los organismos de control, los cuales le deben rendir cuentas sobre sus gastos y su ejecución presupuestal, negociar para recibir más dinero y tener aprobados proyectos de inversión.

En este sentido, los dos actores del ejecutivo que tienen más interacción en la fase presupuestal son el DNP y el Ministerio de Hacienda. El primero se encarga del presupuesto de inversión y el segundo de los gastos de funcionamiento, de modo que con los dos deben hacer *lobby* los organismos de control para obtener los recursos que necesitan para operar.

Por último, dada la figura inusual del PPLC, este programa del ejecutivo participa junto con estos organismos en el control de la corrupción y puede supervisar su labor en ese campo, para asegurarse que la hacen adecuadamente. Pero acá parece haber un cruce de funciones y competencias: “las unidades de lucha contra la corrupción que tiene la Procuraduría son una décima parte de lo que tiene [el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción] en contratos, en presupuesto. Sin embargo, ellos no tienen los “dientes” que nosotros tenemos.” (entrevista 4)

En suma, los organismos de control rinden cuentas a la rama ejecutiva en ciertos aspectos y tienen un riesgo, aunque bajo, de captura, por el sistema de nominación y elección de sus directivos.

15) Organismos de control – Congreso

El Congreso es quien elige al Procurador, de manera que este tiene que rendirle cuentas permanentemente, asistir a las sesiones cuando es llamado para participar en los debates y para dar explicaciones sobre su gestión.

En cuanto a la Contraloría, su elección depende también del Congreso: “La práctica tradicional ha sido que el candidato a contralor busque respaldos y favores de parlamentarios para poder llegar al poder, lo que ha condicionado su independencia.” (Hernández & Arciniegas, 2011, pág. 205).

La Contraloría entiende que su papel de control fiscal es un apoyo para la labor de control político del Congreso. En este sentido tiene una oficina de relaciones técnicas con el Congreso, el cual le puede solicitar al Contralor: que asista a las sesiones, que haga un control excepcional, que analice proyectos de ley, que presente información

sobre su labor y los sujetos de control a los que vigila y que haga estudios especiales de interés público (Contraloría General de la República, 2011).

Por esta situación, para muchos de los expertos, esta relación presenta un riesgo alto de captura:

“Los organismos de control, por ejemplo, están excesivamente burocratizados, son entes politizados y ahí radica uno de los problemas más grandes de las políticas de control y es que dependen de la política entendida en su sentido partidista y clientelista. El origen mismo de los contralores nacionales y departamentales es un ejemplo de esto, un origen en el Congreso y las asambleas departamentales pone en duda la independencia que pueden tener los organismos de control con la clase política, pero también le confiere gran poder a la clase política para manejar unos órganos inmensos en términos de su poder político, de la cantidad recursos que manejan, de la cantidad de recursos humanos que manejan.” (entrevista 8, similar en entrevistas 5, 10)¹²¹.

16) Organismos de control – Rama Judicial

Las altas cortes eligen al Registrador y Participan en la elección del contralor y el procurador. En este sentido, los directivos de los organismos de control le deben rendir cuentas a las cortes y lo hacen permanentemente.

Por otra parte, la vigilancia última de las cabezas de estos organismos la ejercen también las altas cortes; en ese sentido, el Procurador es elegido y disciplinado por las cortes: “Frente a la rama judicial, lo que uno le rinde cuentas, yo no lo veo tan claro,

¹²¹ Un análisis preliminar de la eficacia de los organismos de control en Colombia fue publicado por la autora, ver (Isaza, 2009).

pero sí hay dada la mecánica de la elección del procurador, sí se puede generar una rendición de cuentas un poco informal” (entrevista 12).

La Fiscalía investiga a los contralores y los juzgan las cortes también, y la Contraloría General es supervisada por la Auditoría, un cargo que proviene de la rama judicial: “La vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República se ejercerá por un auditor elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.” (Constitución Política, art. 274).

Por otra parte, todos los funcionarios de los organismos de control y la organización electoral están sometidos a la justicia en su calidad de funcionarios públicos.

Sin embargo, las decisiones de los organismos de control son independientes y no pueden ser revisadas o contravenidas por la rama judicial, excepto en el caso de ir en contra de la Constitución o los derechos humanos. Es precisamente por esta razón que el diseño constitucional los dejó por fuera de las tres ramas del poder público, para garantizar que pudieran tomar decisiones que no estén sujetas a la interferencia de los otros poderes.

En este sentido, la Constitución colombiana se aseguró de que los organismos de control tuvieran la menor obligación posible frente a los demás actores, dejando entonces que su rendición de cuentas fuera principalmente hacia la sociedad.

Como ya se mencionó, se cometió un error en ese sentido en cuando a las formas de nominación, en particular para la contraloría, que tiene que vigilar los recursos públicos y es en esa medida un blanco importante para quienes quisieran apropiarlos indebidamente. La contraloría quedó muy vulnerable a la injerencia de los poderes

ejecutivo y legislativo y en los departamentos y municipios esto ha resultado en la práctica en bastante corrupción que involucra a los contralores (entrevistas 5, 6, 7, 8).

Para terminar entonces, los organismos de control en Colombia rinden cuentas a algunos de los foros, pero en ciertos casos esta relación es de tipo más político que otra cosa, y se puede prestar para capturas o intercambios de favores, pues está relacionada con la forma de nominación y selección de los cargos principales dentro de estos organismos. Lo ideal sería que la rendición de cuentas fuera sistemática y democrática, no relacionada con ese tipo de consideraciones. Por otra parte, la relación de estos organismos con la sociedad es mejor que la de otros de los actores estudiados.

Este análisis en términos de los actores del arreglo institucional y sus relaciones permite finalmente hacer una valoración del funcionamiento de la rendición de cuentas en Colombia y avanzar hacia las explicaciones de las características que se han encontrado.

b) Valoración del arreglo institucional

Ahora bien, se ha visto la relación entre actores y foros de rendición de cuentas en Colombia y con esta información cualitativa obtenida de diversas fuentes, se puede proceder a cuantificar y dar un puntaje a cada uno de los actores y a cada uno de los foros para tener una representación gráfica más clara. Para cada uno de los actores y de los foros se asignó un puntaje siguiendo los criterios siguientes.

Valoración de los actores rendición de cuentas

La pregunta general es: ¿En conjunto, el actor rinde cuentas adecuadamente a los foros del Estado y la sociedad, informando, dialogando y sometiéndose a las sanciones de los mismos?

Las respuestas posibles con sus puntajes respectivos son:

- No rinde cuentas adecuadamente y puede imponer su voluntad a los foros con relativa facilidad: 0 a 1 (déficit)
- Sí rinde cuentas, informa, dialoga y se somete a sanciones de la mayoría o todos los foros: 1 a 3 (balanceado)
- Los esfuerzos que hace para rendir cuentas son excesivos, desgastantes, con criterios poco claros o cambiantes y/o las sanciones son desproporcionadas: 4 a 5 (sobrecarga).

Tabla 2.6. Puntajes de los actores colombianos al rendir cuentas

| Puntajes | Rama ejecutiva | Congreso | Rama Judicial | Organismos de control | Promedio |
|-----------------------|----------------|----------|---------------|-----------------------|----------|
| Calificación de 0 a 5 | 5 | 3 | 1 | 2 | 2,75 |

En la tabla 2.6 se han asignado puntajes a cada uno de los actores, según los criterios ya expuestos. La evidencia aportada sugiere que la rama ejecutiva tiene características de sobrecarga de rendición de cuentas: los entrevistados se quejan de exceso de requisitos, estándares contradictorios, costos de transacción altos y otros de los rasgos señalados por Bovens et al. como indicadores de sobrecarga de rendición de cuentas.

El Congreso, por su parte, si bien tiene muchos problemas, particularmente su baja legitimidad y credibilidad, parece haber emprendido una serie de esfuerzos para mejorar su rendición de cuentas hacia los ciudadanos y otros actores, y debe someterse como los demás a la rama judicial y los organismos de control, de lo cual hay evidencia abundante en los últimos 5 años del periodo considerado. Por esto se le asigna un 3, que indica un punto de equilibrio.

Adicionalmente, la rama judicial tiene la puntuación más baja, que indica déficit, pues la evidencia aportada muestra cómo esta rama no tiene rutinas ni prácticas

institucionalizadas de rendición de cuentas a ninguno de los actores. En algunos casos se ve obligada a someterse a controles, pero esto ocurre para algunos cargos dentro de la rama y no es homogéneo, y al parecer los foros de rendición de cuentas le dan un trato privilegiado y no intervienen demasiado en sus funciones, aún teniendo la competencia para hacerlo. Por esto se ha indicado un déficit de rendición de cuentas.

Los organismos de control se encuentran en una situación similar, aunque menos marcada, con formas de rendición de cuentas más ad hoc que institucionalizadas, relacionadas con los aspectos políticos de la nominación y elección de sus directivos y con otros compromisos con actores políticos. La relación de estos organismos con la sociedad, sin embargo, parece ser más cercana que la de otros de los actores, lo cual cuenta para acercarlos un poco más al punto de equilibrio.

Valoración de los foros de rendición de cuentas:

En esta segunda tabla, la pregunta general es:

¿Qué tan fuertes son los foros de rendición de cuentas en Colombia a la hora de exigir y controlar a quienes les rinden cuentas?

Las respuestas posibles son:

- Como foro de rendición de cuentas, este actor institucional no puede exigir información ni diálogo a los otros actores y no tiene sanciones creíbles para imponer (0 a 1: débil)
- El foro logra respuesta de la mayoría o todos los otros actores, sus preferencias son tenidas en cuenta por estos y tiene sanciones creíbles para imponer (2 a 3: fuerte)
- El foro sobrepasa su función de pedir cuentas y logra capturar a uno o varios de los otros actores y usurpar sus roles y funciones propias o su capacidad de toma de decisión (4 a 5: capturador).

Tabla 2.7. Puntajes de los actores colombianos como foros de rendición de cuentas

| Puntajes | Ciudadanos | Rama ejecutiva | Congreso | Rama Judicial | Organismos de control | Promedio |
|-----------------------|------------|----------------|----------|---------------|-----------------------|----------|
| Calificación de 0 a 1 | 2 | 4 | 1 | 4 | 3 | 3 |

La tabla 2.7 presenta los puntajes de los foros de rendición de cuentas, es decir, la medida en que los actores anteriores y la sociedad son capaces de pedir y obtener información y explicaciones de los demás, y su capacidad de imponer sanciones en caso de comportamientos que no se adecúen a las responsabilidades de estos.

En esta dimensión se valora también a los ciudadanos, ya que son el foro democrático primario, del que se deriva el poder público. Estos, en el caso de Colombia, tienen una baja capacidad de exigir cuentas a los actores públicos. Si bien se ha presentado evidencia de diversas iniciativas sociales para controlar a las autoridades y la gestión pública, parece que estas son aisladas y aún insuficientes para incentivar a todos los actores a presentar la información y justificación de sus acciones, y especialmente para sancionarlos. Las sanciones simbólicas han funcionado en algunos casos, pero en otros la denuncia de irregularidades y desvíos de comportamiento no ha llevado a ninguna corrección. Este es el caso en particular de las veedurías ciudadanas, que hacen grandes esfuerzos por controlar, pero tienen muy pocas herramientas para obtener resultados.

En segundo lugar, el ejecutivo tiene una puntuación de 4, ya que toda la evidencia de entrevistas y fuentes bibliográficas apunta a un ejecutivo muy fuerte, lo cual es comprensible dentro de un sistema político fuertemente presidencialista, que tiene la tendencia a imponer sus visiones a varios de los actores considerados. Esto se debe matizar sin embargo con el papel de la rama judicial, que ha sido el único actor que es también lo suficientemente fuerte como foro de rendición de cuentas para poder poner,

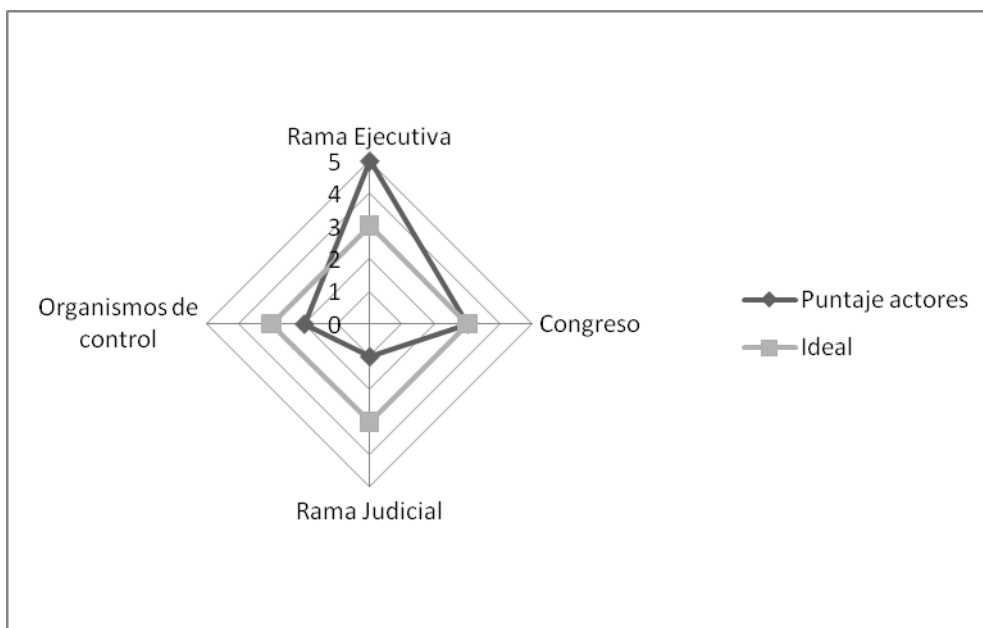
en ocasiones, límites a las acciones del ejecutivo. Por esta razón, esta rama tiene también una puntuación de 4, que la acerca al extremo de “capturador”, ya que los testimonios indican que existe una tendencia a coadministrar desde las cortes, a través de decisiones judiciales que intervienen en asuntos de política pública.

El Congreso tiene un puntaje muy bajo, que indica que es un foro muy débil de rendición de cuentas, pues no logra controlar las acciones del ejecutivo, al encontrarse, como ya se dijo, en riesgo de ser capturado por este. Adicionalmente, sus funciones de control hacia las otras ramas del poder público se ejercen de forma particularista y no es usual que se impongan sanciones de ningún tipo.

Para terminar, los organismos de control son, de acuerdo con esta valoración, el mejor foro de rendición de cuentas que tiene Colombia, pues han logrado pedir cuentas a las demás ramas del poder público y además son quienes tienen mayor capacidad de sancionar. Aunque con debilidades ya mencionadas, los organismos de control parecen estar más cerca del equilibrio.

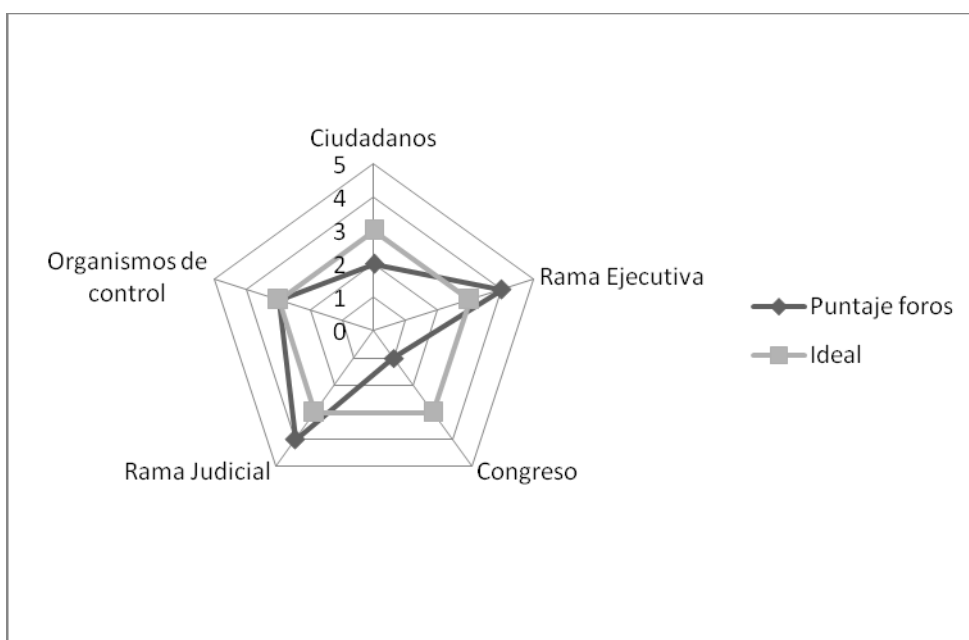
Finalmente, esta valoración permite hacer dos diagramas radiales con los puntajes:

Gráfico 2.6. Diagrama de actores que rinden cuentas



Como se ve acá, la rama ejecutiva está en una sobrecarga, seguida por la rama legislativa y los organismos de control, que están más balanceados, y la rama judicial cerca del déficit.

Gráfico 2.7. Diagrama foros de rendición de cuentas



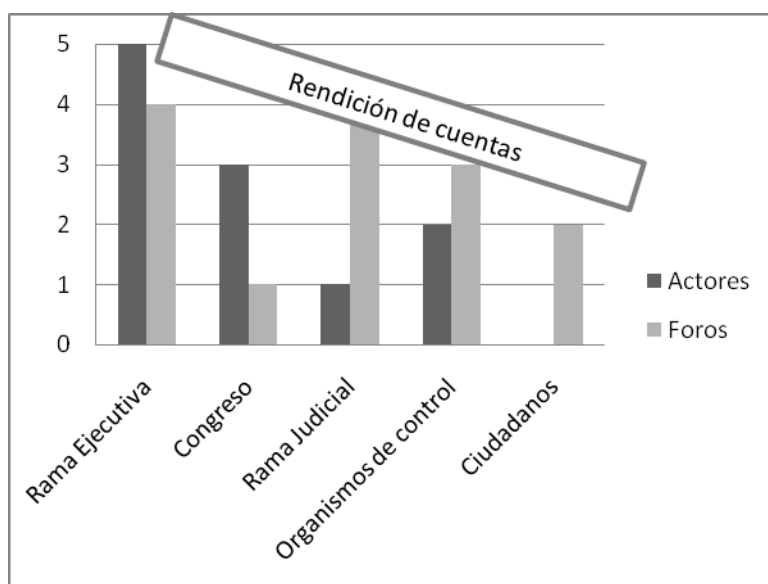
En este segundo gráfico se puede apreciar cómo la rama ejecutiva es un foro con tendencia a ser captador, la rama judicial lo sigue de cerca en esta dimensión, los

organismos de control son un foro más equilibrado y los ciudadanos y la rama legislativa son foros débiles de rendición de cuentas.

Los dos gráficos anteriores son una representación visual de la rendición de cuentas en Colombia. Los actores que rinden cuentas tienden más al déficit, y el único actor que parece tener una sobrecarga de rendición de cuentas es el ejecutivo, pero esto no la hace más efectiva, sino al contrario. Los foros de rendición de cuentas están más variados en sus resultados, pero preocupa que justamente los más débiles sean la sociedad civil y el Congreso, las bases democráticas a quién todos los actores estatales deberían rendir cuentas a cabalidad.

Se puede decir que, en términos de la rendición de cuentas horizontal, el equilibrio de poderes es en realidad un desequilibrio. Algunos actores no tienen suficiente capacidad para pedir cuentas, otros son demasiado fuertes y en la práctica no rinden cuentas realmente, aunque se van a grandes extremos para aparentar que lo hacen y generan un desgaste importante en el proceso. Si se representaran los actores como pilares, se obtendría algo así:

Gráfico 2.8. Puntajes como pilares de la rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia

Se puede ver también que los organismos de control reflejan perfectamente el viejo dilema de quién controla a los controladores, pues no parece haber ningún actor en el diseño institucional que pueda o quiera vigilar o sancionar sus acciones.

También se puede señalar, a partir de un sencillo conteo de palabras de las entrevistas realizadas, que los temas más presentes para los funcionarios públicos y los expertos en relación con la rendición de cuentas y la corrupción son los controles, tanto de los organismos de control como de la rama judicial (ver tabla).

Tabla 2.8

| Palabra | Número de apariciones |
|---|-----------------------|
| Corrupción | 191 |
| Control | 173 |
| Público o palabras relacionadas | 170 |
| Justicia o palabras relacionadas | 156 |
| Cuentas | 139 |
| Ciudadanía o palabras relacionadas | 134 |
| Procuraduría | 125 |
| Rendir o palabras relacionadas | 108 |

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas (anexo 4) con la herramienta Atlas.ti¹²²

Este simplemente es un ejercicio para mostrar que el énfasis del problema en Colombia parece estar puesto en el control a partir de instrumentos judiciales y organismos de control, especialmente la procuraduría, pero que el papel de los ciudadanos en la rendición de cuentas es reconocido también.

En cualquier caso, en términos de la rendición de cuentas vertical, la relación es la de un actor muy débil (los ciudadanos individuales) y algunos actores un poco más fuertes,

¹²²Esta tabla es una selección de las palabras con mayor recurrencia de acuerdo con el contador de palabras de atlas.ti, después de excluir sustantivos comunes, proposiciones y artículos y de agrupar las variaciones de una misma palabra, por ejemplo, ciudadano, ciudadana, ciudadanía, etc.

pero muy escasos (las organizaciones de la sociedad civil), tratando de pedir cuentas y sancionar al actor más fuerte de todo el diseño institucional; el ejecutivo¹²³. A los otros actores poco intentan controlarlos los ciudadanos, lo cual implica una debilidad de la rendición de cuentas electoral, en lo que concierne al Congreso.

¿Por qué ocurre esto y qué consecuencias tiene para el control de la corrupción? Estas dos preguntas serán el tema del siguiente capítulo y de las conclusiones de este trabajo.

Capítulo 10. Explicaciones institucionales para el caso colombiano

Para explicar lo que se ha presentado hasta este punto, se acudirá de nuevo a las teorías institucionales que se introdujeron en el capítulo 5. En particular, se ha encontrado que el arreglo institucional de rendición de cuentas en Colombia y su relación con los resultados del control de la corrupción se pueden explicar con: a) el institucionalismo histórico y sus conceptos de dependencia de trayecto, coyunturas críticas e isomorfismo; b) el institucionalismo político de Thelen, en particular la idea de relaciones de poder que afectan el cambio institucional, y c) la idea del desacople y, en general, un énfasis en las instituciones informales, que está presente también en los trabajos más recientes de autores como Jiménez (2011), Rothstein (2011) y Charron y Lapuente (2011).

Sin embargo, la explicación que se pretende dar acá no es generalizable ni de tipo causal determinista. Más bien, se ha optado por una explicación de mecanismos causales, en el sentido de Hedström y Ylikoski (2010). Para estos, los mecanismos se identifican por los efectos que producen, es decir, son ante todo causas específicas que producen un

¹²³ Si bien no ha sido objeto de este trabajo, esto incluye al ejecutivo de los niveles locales, con los cuales la relación de rendición de cuentas es más directa, pero existen los mismos problemas que se han planteado acá para el ejecutivo nacional.

efecto a través de un proceso que ocurre dentro de un contexto determinado. Este tipo de explicación da cuenta de cómo el fenómeno se podría haber producido, y la evidencia hace esa explicación más plausible, sin tener que tomar en cuenta todos los detalles del proceso. En ese sentido es una explicación de rango medio. Este tipo de explicaciones a partir de mecanismos se diferencian de las teorías que buscan regularidades o leyes generales, y son compatibles con el institucionalismo.

El estudio de caso realizado en este trabajo se acoge a ese marco, dado que no busca encontrar las regularidades ni las leyes de la relación entre la rendición de cuentas y la corrupción, en cambio, busca mostrar la cadena de causas por medio de la cual el caso, Colombia, presenta ciertas características (niveles de corrupción constantes a pesar de decididos esfuerzos por modificarlos). Esta cadena pasa por el arreglo institucional de rendición de cuentas y por la serie de factores institucionales que lo condicionan, los cuales se describen a continuación.

Para entrar en materia, entonces, los elementos del institucionalismo histórico que permiten explicar una parte del caso de Colombia son la existencia de un trayecto institucional que venía desde la colonia, como se explicó en el capítulo 6, y que solo fue modificado por la Constitución de 1991, la cual representó una coyuntura crítica. Las instituciones, entendidas como las reglas del juego, que entraron a regir a partir de ese momento, fueron el resultado de un isomorfismo mimético (DiMaggio & Powell, 1991) a partir de las recomendaciones de organismos internacionales y ejemplos de países cercanos.

Como se mencionó en el capítulo 5, el isomorfismo tiene la ventaja de obtener soluciones institucionales prefabricadas, con alta legitimidad internacional que ayuda a

contrarrestar las resistencias de actores internos, pero tiene el problema de su aplicación en un contexto específico, para el que no fueron diseñadas.

Este momento de cambio institucional acelerado se puede explicar también con la idea de Rothstein (2011) sobre el *big bang approach*. En efecto, para este autor el cambio institucional relacionado con una disminución en la corrupción no puede ser gradual. Debe darse concentrado en unos pocos años y debe ser profundo, tocando diversas instituciones sociales a la vez. Sin embargo, este tipo de cambio institucional ocurrió en efecto en Colombia, pero no tuvo los mismos resultados que en el ejemplo de Rothstein, la Suecia del siglo XIX, ya que la corrupción en Colombia se ha mantenido estable en niveles altos después de esa coyuntura.

¿Cómo explicar entonces esta falla en un cambio institucional que, desde los enfoques citados, debería haber tenido un efecto sobre la corrupción? Se plantea para explicar esta incongruencia que ha habido un efecto de desacople (*decoupling*) (Salvador, 2001), entre las nuevas reglas del juego y las instituciones informales que no tuvieron una ruptura tan fuerte de su trayecto histórico anterior. En el caso de Suecia, el momento de cambio institucional (la década de 1860) coincidió también con cambios en las instituciones informales, expresados en un aumento de las asociaciones cívicas y de la confianza interpersonal y el capital social, que para Rothstein dio un giro de particularista a universalista (2011).

En el caso de Colombia, por el contrario, el cambio de los años 1990 no vino acompañado de cambios en las instituciones informales clientelares y particularistas que parece acompañar en general la presencia de corrupción alta en un país (Charron & Lapuente, 2011; Jiménez, 2011; Peruzzotti & Smulovitz, 2002; Rothstein, 2011). Se hablará un poco de estas instituciones informales que entraron a rivalizar con las nuevas

instituciones formales de la Constitución, para explicar después cómo estas tienen un papel en las fallas de las instituciones de rendición de cuentas y, por esa vía, en el control de la corrupción en Colombia.

El papel de los partidos políticos en la adjudicación de cargos en el sector público, el patrimonialismo¹²⁴, los conflictos de interés, la compra de votos y demás comportamientos corruptos y asociados al clientelismo han sido extensamente estudiados en Colombia, y constituyen un problema que ha mostrado una sorprendente capacidad de adaptación y supervivencia a todas las reformas constitucionales y legales que se han realizado en los últimos 20 años (Leal Buitrago & Dávila, 1991).

El caudillismo y el clientelismo han sido más importantes en Colombia que la consolidación de partidos políticos fuertes y diferenciados. Es común el *spoils system*, por el cual el partido victorioso puede adjudicar numerosos cargos públicos, así como utilizar amplios recursos para sostener sus clientelas o pagar los apoyos electorales. (Leal Buitrago, 2006; Leal Buitrago & Dávila, 1991).

Actualmente, coexisten tres tipos de clientelismo en Colombia: el tradicional, que data de la época previa al Frente Nacional, en donde se establecen relaciones de lealtad con patrones y gamonales típicas de una sociedad agraria; el moderno, que data de la época del Frente Nacional, es más institucional y es la relación entre partidos, sus representantes y los electores, y finalmente el de mercado, más común hoy, que expresa la relación entre políticos y electores, en un nuevo ámbito de descentralización, elección popular y los nuevos mecanismos de participación, para así adquirir recursos muchas veces de manera ilegal (García Villegas, 2010b).

¹²⁴ La tendencia a pensar los recursos del Estado como un tesoro por saquear para beneficio privado. Varios autores han trabajado los fenómenos del clientelismo, nepotismo y patrimonialismo en la cultura política colombiana. (Leal Buitrago & Dávila, 1991; García Villegas, 2010b; García Villegas, 2010a).

En las entrevistas adelantadas para este trabajo surgieron afirmaciones como la siguiente: “En el caso colombiano hay un tema estructural de debilidad del Estado que tiene que ver mucho con los mecanismos de intermediación más clientelares o clientelistas que se vuelven un poco más susceptibles de ser copados por tácticas de corrupción y esa debilidad creo que evidentemente está un poco en el trasfondo de la magnitud del problema o fenómeno de la corrupción” (entrevista 5).

Esta explicación es consistente con las posiciones de autores como Peruzzotti y Smulovitz, quienes afirman que el clientelismo político hace que la rendición de cuentas vertical no sea eficaz, porque las elecciones “contribuyen a reproducir estructuras políticas autoritarias” (Peruzzotti & Smulovitz, 2002). También como Jiménez (2011) y Charron y Lapuente (2011), quienes hablan de cómo el clientelismo hace que se cree una trampa política que impide que la corrupción disminuya y que se tomen medidas eficaces para prevenirla.

Por último, esta serie de explicaciones se pueden completar con el mecanismo a través del cual las instituciones informales han logrado resistir a los cambios en las instituciones formales. Este mecanismo es tomado de Thelen y otros (Thelen & Mahoney, 2010; Hall & Thelen, 2009), que introducen la idea de relaciones de poder en el cambio institucional.

Así, en Colombia, los actores que tenían poder bajo el diseño institucional anterior han intentado recuperarlo, utilizando varias estrategias. La primera es adoptar su discurso al nuevo marco normativo, ya que este tiene la legitimidad internacional e interna, pero subvertir la aplicación efectiva de estas reglas del juego, manteniendo en cambio las reglas tradicionales del juego político colombiano. La segunda estrategia de adaptación para resistir a las nuevas instituciones ha sido la reforma para modificar las reglas del

juego y volverlas de nuevo más acordes con las reglas informales que en efecto siguen. Esto se evidencia en el alto número de reformas a la Constitución que han ocurrido en estos 20 años (29 actos legislativos que modifican la Constitución, aunque se han presentado muchos otros intentos de modificar estas normas cada año) (Secretaría del Senado, 2011).

Ahora bien, en el caso particular de las instituciones de rendición de cuentas, se puede observar el mismo efecto general que se acaba de describir para el diseño institucional en su conjunto. En la Constitución de 1991 se intentó mejorar el balance de poderes e introducir organismos de control que tuvieran un rol de rendición de cuentas horizontal y a la vez se crearon numerosos canales de participación ciudadana y mecanismos de rendición de cuentas vertical y social.

Sin embargo, todos estos esfuerzos han estado rivalizando permanentemente con la práctica tradicional de no dar explicaciones a nadie, de mantener un poder ejecutivo muy fuerte que no considera que le deba explicaciones a nadie y que por el contrario tiene la tendencia a capturar a quienes lo intentan controlar o sancionar sus comportamientos indebidos. Así, los poderes legales del Congreso como foro de rendición de cuentas, en la práctica son desactivados por las prácticas clientelistas entre el Congreso y los ciudadanos, vía partidos políticos, y entre el ejecutivo y el Congreso.

Los organismos de control están diseñados para ser un foro de rendición de cuentas legal para todos los demás actores públicos, pero se ha visto que a pesar de su importante presupuesto y relativa capacidad de acción, en la práctica no logran sancionar los casos principales de corrupción, excepto cuando hay un escándalo político detrás, apoyado por actores políticos de peso.

Por último, la rama judicial ha sido el actor que ha quedado con mejor posición para ser un foro de rendición de cuentas y esto la ha llevado en ocasiones a extralimitarse en esa labor y a interferir un poco en las competencias de las otras ramas del poder público.

Adicionalmente, estos dos últimos actores que son foros de rendición de cuentas importantes, no tienen a su vez mecanismos suficientes que los obliguen a rendir cuentas a los otros actores, lo cual deja también un vacío en el diseño institucional, pues el principal control efectivo sobre ellos es político y cae con facilidad en las mismas prácticas tradicionales que ya se han mencionado, pero que no son democráticas sino particularistas.

En lo que concierne al control de la corrupción, esto significa que hubo un efecto colateral de estas estrategias adaptativas de los actores políticos: si bien estos no necesariamente eran corruptos o estaban interesados en el aumento de la corrupción, al desactivar el diseño institucional de rendición de cuentas también dejaron sin efecto las medidas de control de la corrupción. Incluso se podría argumentar que muchos actores políticos durante los últimos veinte años han estado genuinamente interesados en reducir la corrupción, pero a la vez han intentado mantener las estructuras de poder tradicionales o han sido obligados a hacer alianzas con estas y en esa medida, han debilitado la rendición de cuentas y los controles que habrían permitido una reducción de la corrupción.

Para terminar esta explicación, hay otros actores de facto que se deben tener en cuenta en el caso de Colombia: los actores ilegales. Estos actores también están en la competencia por redefinir las instituciones, como se ha demostrado a través de los estudios de la captura y reconfiguración cooptada del Estado.

Captura del Estado

Parte del contexto institucional colombiano, en el nivel informal, tiene que ver con la captura de la toma de decisiones públicas por actores privados, legales o ilegales. Tradicionalmente, la captura del Estado se refiere a la presión ilegal ejercida por uno o unos pocos grupos privados (oligarquías) sobre la toma de decisiones públicas, para su beneficio en detrimento del interés general y de cualquier otro interés particular: “Algunas empresas en las economías en transición han sido capaces de configurar las reglas del juego para su beneficio, a un costo social considerable, creando una “economía capturada” en muchos países. En la economía capturada, los funcionarios públicos y los políticos venden en privado bienes públicos poco provistos y una serie de ventajas que generan rentas “a la carta” a empresas individuales”¹²⁵ (Hellman, Jones, & Kaufmann, 2001).

En América Latina, las elites económicas y políticas han capturado en ese sentido al Estado desde la colonia (Garay, Salcedo, De León, & Guerrero, 2008). Para muchos, la corrupción en Colombia es un problema grave, no por la presencia de pequeña corrupción de tipo tradicional (sobornos, etc.), sino por la existencia de una captura por parte de los grupos de interés, en particular los grandes grupos económicos, de la toma de decisiones públicas. “Las autoridades son percibidas como si respondieran en forma preferente a grupos de interés” (Vicepresidencia de la República y Banco Mundial, 2002, pág. 22).

No obstante, esta definición no incluye a los actores armados e ilegales que existen en el caso de Colombia, por lo cual autores colombianos han intentado ampliar ese concepto

¹²⁵ T. de la a. En el original: “Some firms in transition economies have been able to shape the rules of the game to their own advantage, at considerable social cost, creating [...] a ‘capture economy’ in many countries. In the capture economy, public officials and politicians privately sell underprovided public goods and a range of rent-generating advantages ‘a la carte’ to individual firms”.

de captura al de “reconfiguración cooptada del Estado”. Este considera que los actores no solamente tienen fines económicos, y sus medios no son tampoco solo económicos, sino violentos, como la intimidación y otras formas de presión, con las cuales logran capturar la toma de decisiones ya sea en el nivel local, regional o nacional, o dentro de una organización pública en particular (Garay, Salcedo, De León, & Guerrero, 2008; López, 2010; Garay, Salcedo, & De León, 2010)¹²⁶.

La reconfiguración cooptada utiliza un tipo de organización política que va más allá de la organización criminal. El Estado es reconstruido desde adentro en virtud a alianzas entre las antiguas elites y redes clientelares y los nuevos actores ilegales, para proteger sus intereses y los de la red. Lo más grave es cuando esta dinámica logra modificar las prácticas y los valores a través de un proceso de legitimación cultural (Garay, Salcedo, De León, & Guerrero, 2008).

Los escándalos de los últimos años por la investigación de más de 100 congresistas y otros tantos funcionarios públicos sospechosos de vínculos con los paramilitares (parapolítica) han dado mayor relevancia a estos planteamientos¹²⁷. Igualmente se podría aplicar al caso del gobierno Samper (1994-1998) y el denominado proceso 8000, por la financiación de la campaña presidencial con dinero del narcotráfico. En estos casos, el soborno no es el único medio para ejercer presión para que se privilegien ciertos intereses particulares, sino que aparece también la intimidación violenta. El objetivo es controlar sectores del Estado, en particular al legislativo y a los jueces, para cumplir objetivos privados de los actores violentos y mantenerse en la impunidad (López, 2010).

¹²⁶ Incluso miembros del gobierno han adoptado el concepto; ver <http://www.vicepresidencia.gov.co/discrudos/anteriores/corrupcion21112003.htm>

¹²⁷ En los períodos 2002-2010 hubo al menos 24 congresistas condenados y 102 investigados por vínculos con paramilitares, según datos de la Fundación Nuevo Arcoiris y de López, 2010.

Igualmente, las conexiones entre prácticas y actores políticos tradicionales y actividades y actores criminales han llevado a hablar de “clientelismo armado” (Deas & Llorente, 1999), “corrupción violenta” (Mockus, 2008) “corrupción armada” (Florez, 2008) y “narco-corrupción” (Cepeda Ulloa, 1997), todo lo cual se refiere a como las “acciones violentas forman parte, como causa o como consecuencia, de la dinámica de la ilegalidad y corrupción de un país, lo cual es omitido en los análisis teóricos y empíricos tradicionales sobre la corrupción” (Garay, Salcedo, & De León, 2010, pág. 219).

Esto resulta en perjuicio de la rendición de cuentas horizontal, dado que debilita al legislativo y a la rama judicial y les impide cumplir con sus funciones y, a través de la intimidación, impide la rendición de cuentas social. Pero también distorsiona la rendición de cuentas vertical electoral. Como ejemplo se puede citar lo ocurrido en las últimas elecciones legislativas de Colombia (marzo de 2010), en las cuales un partido compuesto por familiares de los paramilitares, expulsados de los demás partidos, obtuvo 9 curules en el Congreso con cerca de un millón de votos (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2010). Es posible que parte de esta votación se explique por factores como la intimidación y la compra de votos, pero el hecho es que un grupo de personas abiertamente asociadas a la ilegalidad y la corrupción lograron tener una de las votaciones más altas en el país (El Mundo, 2010).

Así, las instituciones informales del clientelismo y la captura del Estado son las principales razones por las cuales la rendición de cuentas en Colombia no está operando adecuadamente, lo que a su vez impide que mejoren los indicadores de corrupción en el país.

i)

Conclusiones

Al iniciar este trabajo se anunció una preocupación por la corrupción, que para los países en desarrollo (aún más que para otros países) resulta un costo sumamente alto en términos económicos, políticos y sociales. Se partió del interés por la calidad de la democracia y la calidad del gobierno o el desempeño del Estado, dentro de los cuales ocupa un lugar central una adecuada rendición de cuentas, de acuerdo con una corriente que es mayoritaria en la actualidad en los estudios de gobierno y administración pública.

Se profundizó en los conceptos de democracia y rendición de cuentas, para permitir un buen entendimiento de los diversos aportes teóricos que se han desarrollado en la literatura y poder tomar unas definiciones operativas para el trabajo. Lo mismo se hizo con el concepto de corrupción, el cual es elusivo muchas veces y mereció por eso una larga discusión, en particular relacionada con sus causas probables y las explicaciones que se han construido para intentar buscarle remedios.

Dentro de estas, la elegida para los propósitos de esta investigación fue la línea del institucionalismo, en sus vertientes históricas y de la ciencia política (no el neoinstitucionalismo económico, que tiene diferencias importantes en cuanto a sus supuestos de entrada). Esta línea tiene la ventaja de permitir construir explicaciones de rango medio y de tipo mecanismo, por oposición a explicaciones generales de regularidades y leyes. Dado que el método de este trabajo era el estudio de caso, no se podía pretender encontrar regularidades extensibles más allá de los límites del caso, pero el interés era por el contrario adentrarse en la lógica propia del mismo y entender

los mecanismos que llevaban a una situación particular con respecto a la corrupción pública.

El caso de Colombia tiene unas particularidades que lo diferencian de otros países de la región latinoamericana, notablemente, el conflicto armado que ha persistido durante muchos años con diferentes manifestaciones de violencia y de ausencia parcial del Estado dentro del territorio. Sin embargo, ha sido sorprendente para muchos observadores la forma en que este contexto ha logrado coexistir con instituciones funcionales, tanto económicas como políticas, y con niveles de calidad de la democracia y del gobierno que no son demasiado diferentes a los de los otros países de la región.

Así, la pregunta de investigación parte de este contexto en el cual los niveles de corrupción de Colombia podrían ser menores, si se tiene en cuenta el desarrollo alcanzado por este país en otras esferas del desempeño del Estado y en términos macroeconómicos. Sin embargo, este parece ser un problema en el que confluyen factores institucionales que merecía la pena estudiar más de cerca.

Se planteó entonces una explicación de estos niveles de corrupción persistentes a través de mecanismos relacionados con la forma en que funciona el arreglo institucional de rendición de cuentas, para lo cual se describió este arreglo desde el punto de vista formal y se analizó también su comportamiento efectivo, desde las entrevistas a expertos muy familiarizados con las instituciones formales e informales del país.

Esto permitió una valoración que se cuantificó para facilitar la presentación de resultados que son eminentemente cualitativos. A la luz de este análisis, la rendición de cuentas en Colombia se caracteriza por tener áreas de exceso o sobrecarga y áreas de déficit, lo cual conduce a un desbalance que impide que funcione efectivamente. Estos desequilibrios son causados por el desacople entre las instituciones informales y las

formales, pero en la práctica produce un bloqueo en sectores importantes del funcionamiento del Estado, tales como los controles mutuos entre ramas del poder público. Con una rendición de cuentas disfuncional, no es sorprendente que la corrupción no se haya modificado, pese a los ingentes esfuerzos de los gobiernos colombianos durante 20 años para disminuirla y controlarla.

En efecto, se pudo observar que en Colombia no hay mecanismos que permitan que los controles entre diferentes actores o pilares del diseño institucional puedan llevar a prevenir comportamientos corruptos en ciertas áreas de la administración pública y de la política o que, si los hay, estos son fácilmente sorteados. Los ciudadanos se encuentran particularmente desempoderados y, en este sentido, se siente la influencia del contexto violento que se mencionó para empezar: la captura del Estado por actores ilegales y la intimidación que disminuye la participación y el control ciudadanos son factores específicos a este caso que participan de la explicación del fenómeno estudiado.

En síntesis, la explicación que se ha construido para dar sentido a la evidencia que se tiene sobre el diseño institucional de rendición de cuentas en Colombia es entonces esta:

Colombia sigue un trayecto institucional desde su independencia de España, en el cual hay pocas modificaciones de fondo a las reglas del juego políticas, que se caracterizan por una muy baja rendición de cuentas. En los años 1990, se inicia una coyuntura crítica motivada por factores relacionados con el conflicto armado interno y con la imitación de modelos internacionales exitosos. Durante esta coyuntura crítica se expide una nueva Constitución Política, se adecúan las leyes y las organizaciones públicas y se introducen mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal.

Como se ha mencionado, en América Latina ha existido una tendencia a crear nuevos mecanismos de rendición de cuentas horizontal, sin embargo, “Uno de los rasgos de las

democracias en América Latina es la debilidad de los mecanismos de *accountability* vertical y horizontal como herramientas para vigilar y controlar a gobernantes y autoridades públicas [...] Estas democracias se caracterizan por ser democracias presidencialistas, donde el sistema de pesos y contrapesos es débil y donde la cultura política liberal y republicana está poco arraigada” (Hernández & Arciniegas, 2011, págs. 31-32).

Así, estas reformas no producen resultados notables en términos de la corrupción. El arreglo de rendición de cuentas tiene limitaciones y los principales actores institucionales tienen desbalances importantes en su capacidad de rendir cuentas y de servir como foros para la rendición de cuentas de los demás. Algunos se caracterizan por la sobrecarga, teniendo más requisitos y procesos para la rendición de cuentas que resultados efectivos en cuanto a esta.

En las palabras de uno de los expertos entrevistados: “Yo creo que tenemos excesos de organizaciones, de sistemas, de todo [...] Yo creo que como todo lo que nos pasa, no solamente a los colombianos, sino a muchos países, creemos que con normas y con instituciones resolvemos todo, cuando no sabemos ni establecer metas claras ni modelos de decisión que nos lleven a esas metas. O sea, yo creo que ahí es donde está el principal error.” (entrevista 10).

Otros presentan un déficit de rendición de cuentas, lo cual les deja una excesiva discrecionalidad y abre la puerta a la corrupción. Los foros de rendición de cuentas se mueven entre dos extremos: o son muy débiles para exigir o sancionar a los actores, o tienden a ser capturadores y a manipular o interferir indebidamente en las competencias de los mismos.

Esto se explica a partir de los conceptos de desacople institucional y de relaciones de poder. En Colombia, las instituciones formales están bien diseñadas y abundan en consideraciones sobre la rendición de cuentas y el control de la corrupción, pero las instituciones informales particularistas del clientelismo y la captura y configuración cooptada del Estado son muy fuertes y compiten con las anteriores. Los actores que tienen poder (político y económico a la vez) están interesados en mantener las instituciones informales operando, de manera que sabotean el éxito de las instituciones formales de rendición de cuentas y control de la corrupción.

Esto explica que la corrupción no disminuya, a pesar de los esfuerzos no despreciables que emprenden los diferentes gobiernos desde hace dos décadas y de la proliferación de normas y disposiciones relacionadas con esta.

Como ya lo dijeron varios politólogos colombianos, la Constitución de 1991 fue en algunos sentidos una oportunidad perdida para modificar realmente las instituciones políticas del país. Si bien en muchos aspectos se introdujeron normas muy importantes, esta habría sido el tipo de *big bang* de reforma integral del sector público que hubiera podido permitir una disminución significativa de la corrupción. Pero no se trata de lamentar lo ocurrido, sino de entenderlo.

Se sabe ahora que para que ese tipo de reformas tengan éxito, se requiere de un cambio en las instituciones informales, y también de un fortalecimiento de los foros de rendición de cuentas que, según se encontró en este trabajo, son los más débiles en Colombia, es decir, el legislativo y la sociedad civil. Los dos tipos de cambios están estrechamente relacionados.

En efecto, el Congreso es la organización del Estado en el nivel central que está más claramente afectada por el clientelismo y las visiones particularistas¹²⁸. Este sería el primer reto a superar para prevenir la corrupción a escala nacional. El comportamiento de los congresistas genera altas dosis de cinismo y desconfianza entre los ciudadanos, el Congreso colombiano es una organización muy desprestigiada y de la cual solo se espera lo peor.

Por su parte, la sociedad civil está intimidada por la captura del Estado por actores ilegales y tiene poca esperanza de que “las cosas cambien”. Esto, sumado a la persistencia del conflicto armado, genera bajos niveles de capital social y de confianza en los demás, lo cual permite que subsistan las instituciones informales particularistas, pues a cada quien le conviene más cultivar sus conexiones personales y familiares que preocuparse por seguir reglas universales o por cuidar el bien común.

En este contexto, la corrupción no tiene muchas posibilidades de disminuir, no importa cuántos recursos y programas se inviertan en intentarlo. Más bien, a manera de ejercicio hipotético, se podrían plantear dos caminos probables para reorientar esos esfuerzos de forma que sean más fructíferos. El primer camino es el de la reforma gradual y mínima, defendido por el Banco Mundial y otras organizaciones multilaterales. En este camino, se necesita solo corregir estas fallas que se han detectado en el arreglo institucional de rendición de cuentas, en particular de manera que se contrarreste el efecto de las instituciones informales rivales, a través de reformas a leyes relacionadas con el equilibrio de poderes, la nominación de cargos de los organismos de control y la rama judicial y la capacidad de sanción de diferentes actores.

¹²⁸ En los niveles locales, el clientelismo es mayor y está más arraigado socialmente.

Se podría reformar o eliminar el programa presidencial de lucha contra la corrupción para que no tenga un cruce de funciones con los organismos de control y darle más bien a éstos incentivos para crear sus propias unidades especializadas en esta materia, para que se separara y diera un trato diferente de los temas disciplinarios y fiscales que no se relacionen con corrupción. También se podrían tomar medidas similares dentro de la rama judicial y someter a los funcionarios de esta rama y de la legislativa más claramente a la obligación de rendir cuentas por sus actos frente a los demás actores.

Sin embargo, este camino de los pequeños pasos ha sido criticado por autores como Rothstein (2011), por ser considerado un enfoque para el cual no se ha demostrado ninguna evidencia de resultados en materia de reducir la corrupción. Esto puede ser sorprendente, pues es el enfoque preferido por muchos países, incluido Colombia, entre otros motivos porque resulta más fácil hacer pequeñas modificaciones y adiciones a leyes y regulaciones que emprender reformas más profundas y costosas.

El segundo camino entonces, es el llamado por Rothstein el enfoque de “*big bang*”. De acuerdo con este, los países que en el pasado lograron modificar sus niveles de corrupción lo hicieron a través de reformas profundas y transversales de sus administraciones públicas. Él cita el caso de Suecia en el siglo XIX, pero la evidencia para los Estados Unidos es similar (Anechiarico & Jacobs, 1996). De acuerdo con esto, se requiere además unas modificaciones profundas de la administración pública y cambios en las instituciones informales, por ejemplo en los niveles de capital social.

Si se aplicara esta idea al caso de Colombia, probablemente no sería necesario hacer nuevas reformas sino llevar a término algunas de las que quedaron enunciadas en la Constitución de 1991 pero nunca se llevaron a cabo. Este es el caso de la reforma de la carrera administrativa, la cual no se logró completar y se enfrentó con resistencias de los

actores poderosos, así como de algunas reformas al sistema judicial que serían cruciales según lo que se ha mostrado en este trabajo. Hasta cierto punto, el gobierno actual de Juan Manuel Santos le ha dado importancia en su discurso a los temas de “buen gobierno”, pero no parece haber avanzado en la práctica en estas dimensiones y su nueva ley anticorrupción sigue las mismas tendencias históricas de los esfuerzos que no han dado resultados y, como se mencionó antes, no le apunta a ningún cambio fundamental.

Se requeriría por supuesto un gobierno o una coalición de actores políticos que defendieran este tipo de enfoque y quisieran modificar de forma fundamental las instituciones públicas para alejarlas de las trampas que se han identificado.

En cuanto a la modificación de las instituciones informales, como el aumento del capital social y la disminución de las lógicas personalistas y particularistas en la política, este es un asunto al cual Rothstein no da respuesta y en realidad, es la pregunta que queda pendiente después de todo este camino recorrido. Esta debería ser materia de futuras investigaciones que se apoyen también en la sociología política, pues está claro que ahí radica una de las claves de los obstáculos que perduran en muchos países para alcanzar una mayor calidad de la democracia y calidad del gobierno y así también un mayor desarrollo económico, social y humano de sus poblaciones.

A pesar de esta constatación que podría llevar al pesimismo, el recorrido de esta tesis muestra que la perspectiva institucional es muy útil para estudiar este tipo de problemas del gobierno y la administración pública y que, además, se podría complementar muy bien con enfoques de sociología política e incluso de la psicología conductual. En la medida en que el institucionalismo incursiona en el terreno de las instituciones informales, deberá recurrir cada vez más la interdisciplinariedad para entender estas

pautas de comportamiento que se relacionan con la cultura y las prácticas sociales de diferentes grupos.

La corrupción y la rendición de cuentas son solamente una de las áreas a las que se puede aplicar esta perspectiva, pero los hallazgos que surgen dentro de esta tesis muestran también el potencial de aplicar un enfoque más plural a otros temas de la administración pública.

Bibliografía

- Aberbach, J., y Rockman, B. (1999). Reinventar el gobierno: problemas y perspectivas. *GAPP* (15).
- Alta Consejería para la Participación y las Regiones. (2010). *Consejos comunales*. Recuperado el 10 de 07 de 2010, de <http://www.regiones.gov.co/Paginas/Consejeria.aspx>
- Anechiarico, F., y Jacobs, J. (1996). *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aponte, J. (2010). *Confidencias del Poder. Carlos Lleras y los Gobiernos del Frente Nacional*. Bogotá.
- Arellano, D. (2002). Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató el dinosaurio? Lecciones para la Reforma Administrativa en países como México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (23).
- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ariely, D. (2008). *Predictably irrational*. New York: Harper Collins.
- Ávila, A. F. (2010). Injerencia política de los grupos armados ilegales. En C. López, *Y refundaron la patria* (págs. 79-213). Bogotá: Debate.
- Ayala Diago, C. A. (1989). Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional. En *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Ballart, X. (1996). Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas. En Q. Brugué, y J. Subirats, *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP.
- Barber, B. (2004). *Democracia fuerte*. Editorial Almuzara.
- Barzelay, M., y Gallego, R. (2005). From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change. *Governance*.
- Baumgartner, F. R., y Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bejarano, A. M. (2001). The Constitution of 1991. An institutional evaluation seven years later. En *Violence in Colombia, 1990 -2000*.
- Biblioteca Luis Angel Arango. (2005). *Biblioteca Luis Angel Arango*. Recuperado el 01 de 02 de 2009, de Historia de las instituciones en Colombia: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli58.htm>

BID. (2009). *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado el 03 de 03 de 2009, de Datagob: Base de datos de indicadores de gobernabilidad: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html

Blake, C. H., y Martin, C. G. (2006). The Dynamics of Political Corruption: Re-examining the Influence of Democracy. *Democratization*, 13 (1), 1-14.

Boehm, F., y Lambsdorff, J. G. (2009). Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, 11 (21), 45-72.

Bonilla, E., y Rodríguez, P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Norma.

Borowiak, C. T. (2007). Accountability Debates: The federalists, the anti-federalists and democratic deficits. *The Journal of Politics*, 69 (4), 998-1014.

Bourdieu, P. (1973). L'opinion publique n'existe pas. *Les Temps Modernes* (318), 1292-1309.

Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C., y Passeron, J.-C. (1996). *El oficio de sociólogo*. Madrid: Siglo veintiuno editores.

Bovens, M., Schillemans, T., y 'T Hart, P. (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration*, 86 (1), 225-242.

Bushnell, D. (1996). *Colombia: una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta.

Camerer, C. F., y Loewenstein, G. (2004). Behavior economics: past, present, future. En C. Camerer, G. Lowenstein, y M. Rabin, *Advances in behavioral economics*. Princeton: Princeton University Press.

Capoccia, G., y Kelemen, D. (2007). The study of critical junctures. *World Politics* (59), 341-369.

Casals y Associates. (2004). *La corrupción en América Latina*. Alexandria: USAID.

CEPAL. (2009). *CEPAL - Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Recuperado el 02 de 03 de 2009, de Cuentas nacionales Colombia: <http://www.eclac.org/estadisticas/bases/>

Cepeda Ulloa, F. (2004). *Fortalezas de Colombia*. Bogotá: Planeta.

Cepeda Ulloa, F. (1997). *La corrupción en Colombia*. Bogotá: TM Editores.

Cepeda, M. J. (1995). El derecho a la constitución en Colombia. Entre la revolución pacífica y la esperanza. *Revista española de derecho constitucional* (44).

Charron, N., y Lapuente, V. (2011). Why do some regions in Europe have higher quality of government? *Quality of Government Working Paper Series* (1).

Cheibub, J. A., y Przeworski, A. (1999). Democracy, elections and accountability for economic outcomes. En S. Stokes, A. Przeworski, y B. Manin, *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

CITpax. (2008). *Observatorio Internacional DDR - Ley de Justicia y Paz*. Madrid: Centro Internacional de Toledo para la Paz.

Colectivo de autores. (2003). *El embrujo autoritario*. Bogotá: Antropos.

Colombia Líder. (2011). *Colombia Líder*. Recuperado el 15 de 06 de 2011, de <http://www.colombialider.org/>

Comité de Expertos del Mesicic. (2010). *Informe relativo a la implementación en la república de Colombia de las disposiciones de la convención seleccionadas para ser analizadas en la tercera ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas a dicho país en las rondas anteriores*. OEA, Washington.

Comité de Expertos del Mesicic. (2007). *Informe relativo a la implementación en la república de Colombia de las disposiciones de la convención seleccionadas para ser analizadas en la segunda ronda, y sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas a dicho país en la primera ronda*. OEA, Washington.

Comité de Expertos del Mesicic. (2003). *Informe sobre la implementación en Colombia de las disposiciones de la convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda*. OEA, Washington.

Congreso Visible. (2011). *Congreso Visible*. Recuperado el 15 de 06 de 2011, de <http://www.congresovisible.org/>

Constitución Política. (1991). República de Colombia.

Contraloría General de la República. (2011a). *Informe de gestión 2006-2010*. Bogotá.

Contraloría General de la República. (2011b). *Contraloría General de la República*. Recuperado el 16 de 09 de 2011, de Definición RT Congreso: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/definicion-rt-congreso1>

Contraloría General de la República. (2010). *Contraloría General de la República*. Recuperado el 20 de 01 de 2011, de Auditorías articuladas: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/auditorias-articuladas;jsessionid=57e5c110067d010c8f8f0a9303ca>

Córdoba, C. (15 de 04 de 2011). *Bogotá cómo vamos. Boletín virtual*. Recuperado el 12 de 05 de 2011, de Para qué sirven las rendiciones de cuentas: <http://www.bogotacomovamos.org>

Corporación Excelencia en la Justicia. (2011). *CEJ*. Recuperado el 15 de 06 de 2011, de <http://www.cej.org.co/>

Corporación Nuevo Arcoiris. (2009). *La verdad que encontró el relator*. Recuperado el 05 de 02 de 2011, de <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/417>

Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A., y Sorrib, P. (2011). Corruption scandals, press reporting, and accountability. Evidence from spanish mayors. *Documents de Treball de l'IEB* (9).

- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Cubides, F. (1999). Los paramilitares y su estrategia. En M. Deas, y M. V. Llorente, *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Norma.
- DAFP. (2008). *Departamento Administrativo de la Función Pública*. Recuperado el 26 de 02 de 2009, de Control Interno:
http://www.dafp.gov.co/listar_Seccion_Completa.asp?IdPublicacion=87&IdDependencia=6000
- Dahl, R. (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. New Heaven: Yale University Press.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and opposition*. New Haven: Yale U. Press.
- DANE. (2011). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Recuperado el 21 de 06 de 2011, de
http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=127&Itemid=84
- DANE. (2010). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Recuperado el 31 de 3 de 2010, de
http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=430&Itemid=66
- de Graaf, G. (2007). Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 31 (1).
- de Graaf, G., y Huberts, L. (July - August de 2008). Portraying the nature of corruption using an explorative case study design. *Public Administration Review*, 640 - 653.
- De León, I., y Guerrero, M. (15 de Agosto de 2003). *Desarrollo moral y corrupción: un estudio psicológico de la propensión a la corrupción desde la perspectiva de la moral*. Recuperado el 2008, de Método: www.grupometodo.org
- De León-Beltrán, I., y Salcedo-Albarán, E. (2008). Narcotráfico y parapolítica en Colombia, 1980-2007: evolución del capital social perverso. *Grupo método*.
- De León-Beltrán, I., Gonzales, M., y Salcedo-Albarán, E. (2003). La innovación en la organización narcotraficante: el caso del transporte de sustancias psicoactivas. *Método*.
- Deas, M., y Llorente, M. V. (1999). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Uniandes.
- Dejusticia. (2011). *Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad*. Recuperado el 15 de 06 de 2011, de <http://dejusticia.org/>

- Della Porta, D. (2000). Social capital, beliefs in government and political corruption. En P. y. Putnam, *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Della Porta, D., y Vannucci, A. (2007). Corruption and anti-corruption: the political defeat of 'Clean Hands' in Italy. *West European Politics*, 30 (4), 830-853.
- Diamond, L., y Morlino, L. (2004). The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, 15 (4).
- DiFranceisco, W., y Gitelman, Z. (2002). Soviet Political Culture and Modes of Covert Influence. En H. y. Johnston, *Political corruption. Concepts and contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- DiMaggio, P., y Powell, W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- DNP. (2011). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de www.dnp.gov.co
- DNP. (2010). *Documento Conpes 3654. Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2009). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 31 de 08 de 2009, de Estadísticas históricas - Coeficiente de Gini:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/Estad%C3%ADsticashist%C3%B3ricas deColombia/tabid/114/Default.aspx>
- Dodson, M., y Jackson, D. (2004). Horizontal accountability in Transitional Democracies. *Latin American Politics and Society*, 46 (4), 1-27.
- EIU. (2010). *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy*. The Economist Intelligence Unit.
- El Espectador. (15 de 01 de 2009). Los retos del Procurador. *El Espectador*, pág. Tema del día.
- El Mundo. (15 de 03 de 2010). Herederos de la 'parapolítica' se cuelan en el Congreso con el PIN. *El Mundo*.
- Elster, J. (1999). Accountability in Athenian Politics. En *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, J. (1990). Racionalidad, moralidad y acción colectiva. *Zona Abierta*, 54/55, 43-67.
- Fearon, J. D. (1999). Electoral accountability and the control of politicians: Selecting good types versus sanctioning poor performance. En S. Stokes, A. Przeworski, y B. Manin (Edits.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, J. (1999). Accountability and authority: toward a theory of political accountability. En S. Stokes, A. Przeworski, y B. Manin (Edits.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fernández Rios, L. (1999). *Psicología de la corrupción y los corruptos*. Granada: Grupo Editorial Universitario.

Fishkin, J. (1995). *Democracia y deliberación*. Barcelona: Ariel.

FLIP. (2011). *Fundación para la libertad de prensa*. Recuperado el 31 de 05 de 2011, de RAP Red de Alerta y Protección al Periodista : http://www.flip.org.co/figures_list.html

Florez, J. C. (2008). La corrupción armada. En Transparencia por Colombia, *10 años de Transparencia por Colombia*. Bogotá.

Foweraker, J., y Krznaric, R. (2002). The uneven performance of third wave democracies. *Latin American Politics and Society*, 29-60.

Freedom House. (2011). *Freedom House*. Recuperado el 21 de 06 de 2011, de Freedom in the World: <http://freedomhouse.org/template.cfm?page=1>

Friedrich, C. (1989). Corruption Concepts in Historical Perspective. En H. e. al., *Political corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Fundación Foro Nacional por Colombia. (2011). *Foro Nacional por Colombia*. Recuperado el 15 de 06 de 2011, de <http://www.foro.org.co/>

Garay, L. J., Salcedo, E., y De León, I. (2010). Redes de poder en Casanare y la Costa Atlántica. En C. López, *Y refundaron la patria* (págs. 215-266). Bogotá: Debate.

Garay, L. J., Salcedo, E., De León, I., y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

García Villegas, M. (2010a). *Mayorías sin democracias: desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Dejusticia.

García Villegas, M. (2010b). *Estado alterado: clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

Gerring, J., y Thacker, S. C. (2005). Do neoliberal policies deter political corruption? *International Organization*, 59, 233-254.

Goetz, A. M. (2007). Political cleaners: Women as the new anti-corruption force? *Development and change*, 38 (1), 87 - 105.

Gomm, R., Hammersley, M., y Foster, P. (2000). *Case Study Method*. Thousand Oaks: Sage.

Grant, R. W., y Keohane, R. O. (2005). Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, 99 (1).

Grindle, M. S. (2010). Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America. *Harvard Kennedy School Working Papers*.

- Grindle, M. (2008). Good Governance: The inflation of an Idea. *Harvard Kennedy School Working Papers*.
- Gupta, S., Davoodi, H., y Alonso-Terme, R. (1998). *Does corruption affect income inequality and poverty?* IMF Working Paper, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Habermas, J. (2004). El estado de derecho democrático. En *Tiempo de transiciones*. Madrid: Editorial Trotta.
- Habermas, J. (2000). *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms*. Cambridge: The MIT Press.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Hall, P., y Taylor, R. (1996). Political Science and the Three new Institutionalisms. *MPIFG Discussion Paper*, 96 (6).
- Hall, P., y Thelen, K. (2009). Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review* (7), 7-34.
- Hedström, P., y Ylikoski, P. (2010). Causal Mechanisms in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology*, 36, 49-67.
- Heidenheimer, A. J., y Johnston, M. (2002). *Political corruption: concepts and contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Heidenheimer, A. J., Johnston, M., y LeVine, V. T. (1989). *Political corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Hellman, J. S., Jones, G., y Kaufmann, D. (2001). Capture al Estado, capture al día. *GAPP* (21).
- Hernández, A., y Arciniegas, E. (2011). *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina*. Bogotá: Cider - Universidad de los Andes.
- Hernández, J. G. (2001). *Poder y Constitución*. Bogotá: Legis.
- Hidrón, H. (2004). *Constitución política comentada*. Bogotá: Temis.
- Hodgson, G. M. (2006). What are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 40 (1).
- Hodgson, G. M., y Jiang, S. (2007). The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective. *Journal of Economic Issues*, 41 (4).
- Hopkin, J., y Rodriguez-Pose, A. (2007). "Grabbing Hand" or "Helping Hand"? Corruption and the economic role of the State. *Governance*, 20 (2), 187 - 208.

- Hoskin, G., y García, M. (2006). *La Reforma Política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- International Crisis Group. (18 de 12 de 2009). *International Crisis Group Colombia*. Recuperado el 18 de 12 de 2009, de Un posible tercer período de Uribe y la solución del conflicto: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=4&id=6449&m=1>
- Isaza, C. (2009). Control horizontal: de la teoría a la práctica. El caso de los organismos de control en Colombia. En E. Del Campo (Ed.), *Democracia y rendición de cuentas en Bolivia y Colombia*. Madrid: Catarata.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*, 15 (1).
- Jaramillo, E. (23 de 09 de 2002). Consejos Comunales: de tú a tú con Uribe. *El Colombiano*.
- Jenkins, R. (2007). The Role of Political Institutions in Promoting Accountability. En A. Shah, *Performance accountability and combating corruption*. Washington: The World Bank.
- Jiang, S., y Hodgson, G. M. (2007). The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective. *Journal of Economic Issues*, 41 (4).
- Jiménez, F. (2011). ¿Se puede prevenir la corrupción? *Claves de razón práctica* (213), 8-14.
- Jiménez, F. (2008). *Informe sobre la Democracia en España*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Johnston, M. (2005a). *Civil society and corruption*. Lanhan: University Press of America.
- Johnston, M. (2005b). Es posible medir la corrupción, pero ¿podemos medir la reforma? *Revista Mexicana de Sociología*, 67 (2).
- Johnston, M. (1999). A Brief History of Anticorruption Agencies. En A. Schedler, L. Diamond, y M. F. Plattner, *The Self-restraining State*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Karstedt, S. (19 de Febrero de 2001). The culture of inequality and corruption - a cross-cultural analysis of corruption. *Seminar*. Australian Institute of Criminology.
- Kaufmann, D., y Vicente, P. C. (2005). *Legal corruption*. World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2008). *The World Bank*. Recuperado el 04 de 03 de 2009, de Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007: <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>
- Kaufmann, D., Kraay, A., y Mastruzzi, M. (2010). *The World Bank*. Recuperado el 2011, de The Worldwide Governance Indicators: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Addison, Wesley, Longman.
- Klitgaard, R. (1997). International Cooperation Against Corruption. Obtenido de ICGG: http://www.icgg.org/downloads/contribution02_klitgaard.pdf

- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Klitgaard, R., y Maclean, R. (2001). *Corrupción en las ciudades*. Santa Cruz: Aguilar.
- Kohlberg, L. (1992). *Psicología del desarrollo moral*. Madrid: Desclée De Brouwer.
- Kurer, O. (2005). Corruption: an alternative approach to its definition and measurement. *Political Studies*, 53, 222 - 239.
- La Porta, R., y otros. (1999). Quality of government. *Journal of law, economics, and organization*, 15 (1), 222-279.
- La Silla Vacía. (2011). *La Silla Vacía*. Recuperado el 15 de 06 de 2011, de <http://www.lasillavacia.com/>
- Lambsdorff, J. G. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform*. Cambridge University Press.
- Lambsdorff, J. G. (1999). *Corruption in empirical research - a Review*. Transparency International Working Paper.
- Lapuente, V. (2009). Problemas institucionales y corrupción. En F. Alternativas, *Informe sobre la democracia en España. Hacia un New Deal global* (págs. 191-223). Madrid.
- Leal Buitrago, F. (2006). *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Norma.
- Leal Buitrago, F., y Dávila, A. (1991). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: IEPRI - Tercer Mundo Editores.
- Levi, M., Cook, K., y Hardin, R. (2005). *Cooperation without Trust?* Russell Sage Foundation.
- Linz, J., y Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- López, C. (2010). *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Debate.
- López, C. (2008). Mojigatería y politiquería. *El Tiempo*, pág. Opinión.
- Lora, E., y Scartascini, C. (2009). *Consecuencias imprevistas de la constitución de 1991. La influencia de la política en las políticas económicas*. Bogotá: Alfaomega - Fedesarrollo.
- MacIntyre, A. (1984). *Tras la virtud* (2004 ed.). Barcelona: Crítica.
- Mahoney, J., y Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maíz, R. (2006). Deliberación e inclusión en la democracia republicana. *REIS*, 113.

- Manzetti, L., y Wilson, C. J. (2007). Why do corrupt governments maintain public support? *Comparative political studies*, 40 (8), 949-70.
- Maravall, J. M. (2006). La democracia y la supervivencia de los gobiernos. *Revista Española de Ciencia Política*, 15, 9-45.
- Maravall, J. M. (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Maravall, J. M. (1999). Accountability and manipulation. En *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Mauro, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of public economics*, 263-279.
- Mendilow, J. (2011). Corruption and campaign funding: a Burkean perspective. *Eunomia*.
- Mény, Y. (1996). Las políticas del mimetismo institucional. *Gestión y Política Pública*, V (2).
- Mény, Y., y della Porta, D. (1995). *Démocratie et Corruption en Europe*. Paris: La Découverte.
- Merat, J., y Roth, A.-N. (2006). La efectividad de las instituciones en la lucha contra la corrupción. *CLAD Reforma y Democracia* (36).
- Merton, R. K. (1960). *Teoría social y estructura social*. Bogotá: Andrés Bello.
- Misas, G. (2005). *La lucha anticorrupción en Colombia*. Bogotá: Contraloría General de la Nación.
- Mockus, A. (2008). Colombia en los últimos diez años. Avances en probidad y mutación hacia una corrupción violenta. En T. p. Colombia, *10 años de Transparencia por Colombia*. Bogotá.
- Montinola, G. R., y Jackman, R. W. (2002). Sources of corruption: a cross-country study. *British Journal of political science*, 32, 147-170.
- Morales, J. (1998). Mestizaje, malicia indígena y viveza en la construcción del carácter nacional. *Revista de Estudios Sociales* (1), 39-43.
- Mungiu-Pippidi, A. (2002-2003). Culture of Corruption or Accountability Deficit? *East European Constitutional Debate*, 11/12 (4/1).
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de cultura económica.
- OCDE. (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. OCDE, Public Governance and territorial development directorate, Paris.
- OCDE. (2001). *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. Paris: OCDE.

- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11.
- O'Donnell, G. (1992). ¿Democracia delegativa? *Cuadernos del CLAEH*, 17 (61), 5-20.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., y Whitehead, L. (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona: Paidós.
- Organización de las Naciones Unidas. (2010). *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*. Human Rights Council.
- OSCE. (2004). *Best practices in combating corruption*. Vienna: OSCE.
- Ovejero, F. (2002). *La libertad inhóspita*. Barcelona: Paidós.
- Pabón, E. E. (1993). Colombia y su revolución pacífica. La nueva Constitución del 5 de julio de 1991. Inicio de un marco institucional dentro de un contexto político pluralista. *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)* (79).
- Pardo, R. (2004). *La historia de las guerras*. Bogotá: Ediciones B.
- Perry, G. (23 de 02 de 2010). ¿Ha operado la ley de Bancadas? *Portafolio*.
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). Accountability social: la otra cara del control. En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Reforma y Democracia* (39).
- Peters, G. (1999). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- Pharr, S., y Putnam, R. (2000). *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94 (2).
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina*. Buenos Aires.
- Pope, J. (2000). *TI Sourcebook 2000. Confronting corruption: the elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International.
- Posada Carbó, E. (2000). *Ideas para la Paz*. Recuperado el 18 de 12 de 2009, de La violencia y sus "causas objetivas":
http://www.ideaspaz.org/articulos/download/16violencia_y_sus_causas_objetivas.pdf
- PPLC. (2011). *Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción*. Recuperado el 24 de 02 de 2011, de Marco normativo:
<http://www.anticorruption.gov.co>

Prats Cabrera, J. O. (2008). Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción. *Papers* (88), 153-164.

Presidencia de la República de Colombia. (2005). *Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción*. Bogotá.

Procuraduría General de la Nación. (2009). *Procuraduría General de la Nación - Colombia*. Recuperado el 02 de 02 de 2009, de Información institucional / Historia: http://www.procuraduria.gov.co/html/infoinstitucional/infoinst_historia.htm

Quevedo, N. (27 de 09 de 2007). Los veedores en la ruta de la muerte. *El Espectador*.

Ramió, C. (2002). *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos.

Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (21).

Ramió, C., y Salvador, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: CIDOB.

Rauch, J., y Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75 (1), 49-71.

Rawls, J. (1995). *Liberalismo político*. México: UNAM - Fondo de cultura económica.

Rawls, J. (1971). *A theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Red de Ciudades cómo vamos. (2011). *Red de Ciudades cómo vamos*. Recuperado el 15 de 06 de 2011, de <http://reddecidudadescomovamos.org/>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (24 de 08 de 2010). *Registraduría Nacional del Estado Civil*. Recuperado el 24 de 08 de 2010, de Histórico resultados: http://www.registraduria.gov.co/Elecciones/2010e26_cam_dptal.htm

Revista Semana. (19 de 11 de 2009). *Foros Semana*. Recuperado el 15 de 12 de 2009, de Memorias Foro "Corrupción transparente. Sofisticación e impunidad": <http://www.forossemana.com/evento-debates-semana/memorias-foro-corrupcion-transparente-sofisticacion-impunidad/237.aspx>

Rincón, E. (2002). Diferencias y relaciones entre la responsabilidad fiscal y la responsabilidad disciplinaria de conformidad con el tipo de control. *VII Congreso Internacional del CLAD*. Lisboa.

Rincón, O. (2005). Cuando gobernar es una emoción televisiva. *Número* (46).

Rodríguez-Raga, J. C., y Selligson, M. (2010). *Cultura política de la democracia en Colombia*. Bogotá: LAPOP, Observatorio de la democracia, Vanderbilt University, CNC y Universidad de los Andes.

- Rodríguez-Raga, J. C., y Selligson, M. (2009). *Cultura política de la democracia en Colombia*. Bogotá: LAPOP, Observatorio de la democracia, Vanderbilt University, CNC y Universidad de los Andes.
- Rodríguez R., J. C., y Selligson, M. (2008). *Cultura política de la democracia en Colombia*. Bogotá: LAPOP, Observatorio de la democracia, Vanderbilt University, CNC y Universidad de los Andes.
- Roiz, J. (2003). *La recuperación del buen juicio*. Madrid: Foro Interno.
- Rosales, J. M. (1998). *Política cívica. La experiencia de la ciudadanía en la democracia liberal*. Centro de Estudios Políticos y constitucionales.
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos*. Madrid: Siglo XXI.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Rothstein, B. (2011). Anti-corruption: the indirect 'big bang' approach. *Review of International Political Economy*, 18 (2), 228-250.
- Rothstein, B., y Uslaner, E. M. (2005). All for all. Equality, corruption and social trust. *World Politics*, 58, 41 - 72.
- Rubenstein, J. (2007). Accountability in an Unequal World. *The Journal of Politics*, 69 (3), 616-632.
- Salinas, J., y Salinas, M. d. (2001). *Efectos de la corrupción sobre la productividad: un estudio empírico para los países de la OCDE*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Salvador, M. (2001). El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (20).
- Sánchez, C. A. (2002). Choque de competencias entre el control ejercido por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación en el ejercicio de la vigilancia de la función administrativa. *VII Congreso Internacional del CLAD*. Lisboa.
- Sánchez, G. (1985). La violencia in Colombia: New Research, New Questions. *Hispanic American Historical Review*, 65 (4).
- Sandholtz, W., y Gray, M. M. (2003). International integration and national corruption. *International organization*, 57, 761-800.
- Sandholtz, W., y Koetzle, W. (2000). Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade. *International studies quarterly*, 44 (1), 31-50.
- Sandholz, W., y Taagepera, R. (2005). Corruption, culture and communism. *International Review of Sociology*, 15 (1), 109-131.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es rendición de cuentas? (IFAI, Ed.) *Cuadernos de Transparencia* (3).

Schick, A. (2004). El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (30).

Schmitter, P. (2004). The Ambiguous Virtues of Accountability. *Journal of Democracy*, 15 (4).

Schor, M. (2011). Un Ensayo Sobre el Surgimiento de Cortes Constitucionales: Los Casos de México y Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 13 (24).

Schumpeter, J. (1976). *Capitalism, socialism and democracy*. George Allen y Unwin.

Secretaría del Senado. (26 de 09 de 2011). *Senado de la República de Colombia*. Recuperado el 26 de 09 de 2011, de Constitución Política:

<http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/arbol/1001.html>

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Madrid: Planeta.

Serna, C. (2006). El problema de las ías. El caso de la Procuraduría General de la Nación. (U. d. Andes, Ed.) Bogotá.

Shields, J. (2008). The IMF and fiscal transparency. *Encuentros internacionales sobre transparencia, participación y presupuesto*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Stokes, S., Przeworski, A., y Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Subirats, J. (1996). Democracia: participación y eficiencia. *GAPP* (5-6), 35-44.

Subirats, J., y otros. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Tanzi, V., y Davoodi, H. (2001). Corrupción, inversión pública y crecimiento. *GAPP* (21), 73-82.

Tavits, M. (2007). Clarity of responsibility and corruption. *American Journal of Political Science*, 51 (1), 218-229.

The World Bank. (2007). *The World Bank*. Recuperado el 12 de 03 de 2009, de Legal and Judicial sector: <http://www4.worldbank.org/legal/database/Justice/default.htm>

The World Bank. (2006). *Anti-corruption*. Recuperado el 10 de 08 de 2011, de <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html>

The World Bank. (2004). *State-Society Synergy for Accountability : Lessons for the World Bank*. Washington: World Bank Publications.

The World Bank. (2003). Colombia. *The Economic Foundation of Peace*. Washington: World Bank Publications.

Thelen, K., y Mahoney, J. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press.

- Thompson, D. F. (2002). La corrupción mediada: el caso de los 'cinco senadores de Keating'. *Zona abierta*, 98/99.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tirado Mejía, A. (1989a). Del Frente Nacional al momento actual: Diagnóstico de una crisis. En *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Tirado Mejía, A. (1989b). Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio. En *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Transparency International. (2010). *Transparency International*. Recuperado el 30 de 03 de 2010, de National Integrity System Assessments:
http://www.transparency.org/policy_research/nis/national_integrity_system_assessments
- Transparency International. (2010). *TI Corruption Perceptions Index*. Recuperado de Información regional: América:
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010
- Transparencia por Colombia. (2011). *Transparencia por Colombia*. Recuperado el 15 de 06 de 2011, de <http://www.transparenciacolombia.org.co>
- Transparencia por Colombia. (2010). *Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2008-2009*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2009). *Asistencia técnica y metodológica en la formulación de una política de estado transversal y participativa de rendición de cuentas en Colombia*. Bogotá: Mimeo.
- Transparencia por Colombia. (2002). Sistema Nacional de Integridad en Colombia. Análisis y resultados del estudio de caso. *Cuadernos de Transparencia* (4).
- Transparencia por Colombia. (2001). *National Integrity Systems. Colombia 2001*. Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2000). Estudio sobre la figura de la veeduría ciudadana. *Cuadernos de transparencia*. Bogotá.
- Treisman, D. (1999). *The causes of corruption: a cross-national study*. Stockholm: Stockholm Institute of Transition Economics.
- Trevino, L. K., y Weaver, G. R. (2003). *Managing ethics business organizations: social scientific perspectives*. Stanford: Stanford University Press.
- Universidad de los Andes. (2011). Encuentro con la Constitución, 20 años. Logros y pendientes. *Documentos del Departamento de Ciencia Política*, 8. Bogotá.
- Uslaner, E. M. (2005). The bulging pocket and the rule of law: corruption, inequality and trust. *The Quality of Government: What It Is, How to Get It, Why it Matters*. Göteborg.
- Vargas-Machuca, R. (2006). Inspiración republicana, orden político y democracia. *REIS* (114).

Velásquez, F. (1998). La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Vicepresidencia de la República y Banco Mundial. (2002). *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en Colombia*. Bogotá: Banco Mundial.

Villoria, M. (2011). Empleo público e integridad: instrumentos, proceso y estructuras. *Revista Vasca de Gestión de Personas y organizaciones Públicas*, 53-70.

Villoria, M. (2010). Diseños institucionales contra la captura del servicio civil profesional. *Conferencia del CLAD*.

Villoria, M. (2008). Sobre el concepto de ética pública y su gestión en la administración española. *Congreso CLAD*.

Villoria, M. (2007). Ética postconvencional e instituciones en el servicio público. *REIS* (117).

Villoria, M. (2006). *La corrupción política*. Madrid: Editorial Síntesis.

Villoria, M. (2001). Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España. *GAPP* (21).

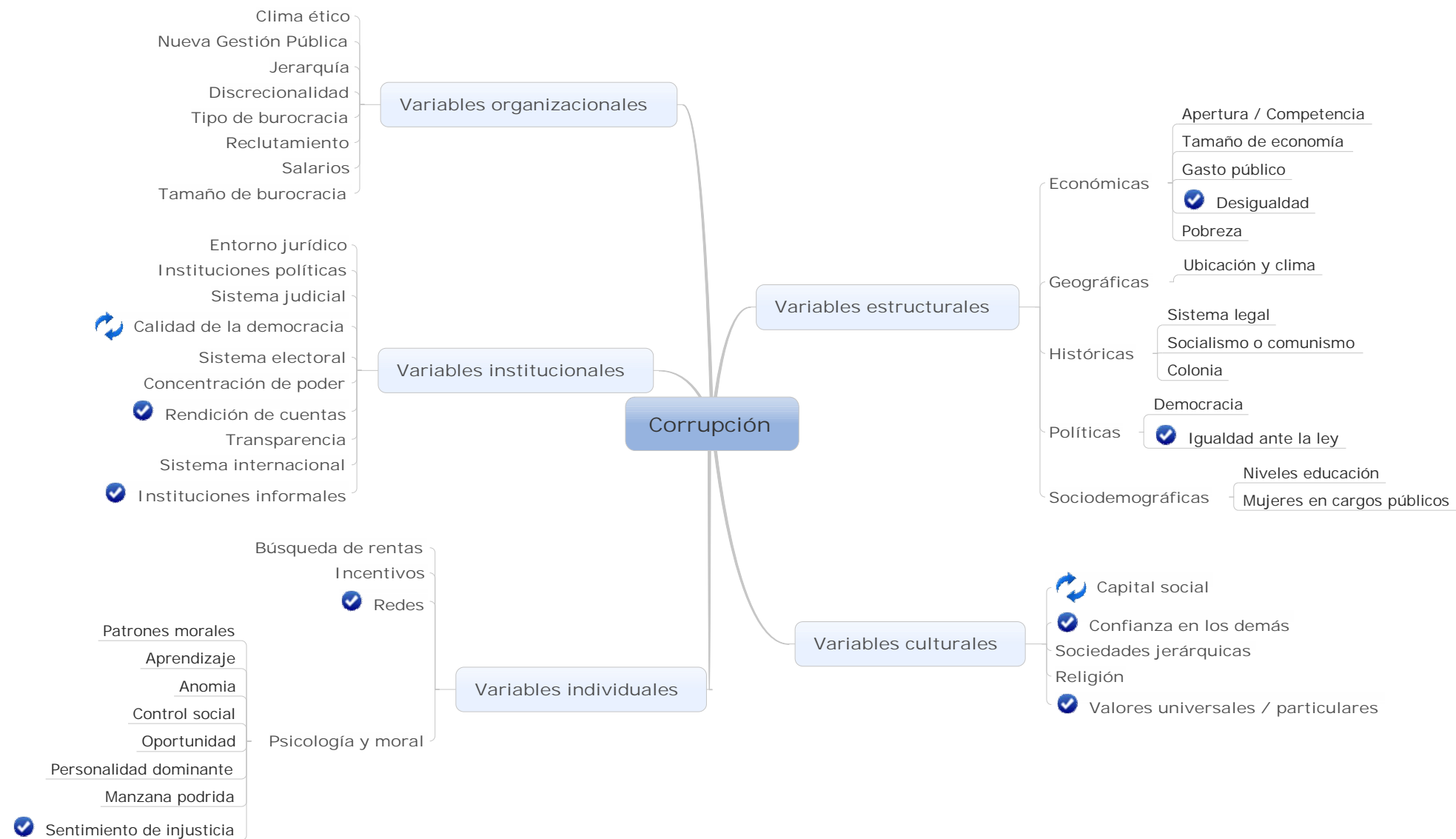
Villoria, M., y Jiménez, F. (2012). La Corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *REIS*.

Warren, M. E. (2004). What does corruption mean in a democracy? *American Journal of Political Science*, 48 (2), 328-343.

Wei, S.-J. (2001). La corrupción en el desarrollo económico ¿lubricante beneficiosos, molestia menor y obstáculo importante? *GAPP* (21).

Anexos

- 1) Mapa conceptual de la corrupción y sus posibles causas
- 2) Lista de entrevistados
- 3) Diseño de las entrevistas
- 4) Transcripción de las entrevistas



Anexo 2. Lista de Entrevistados

| Entrevistados | Mes / Año |
|---|-----------|
| 1. Oscar Ortiz. Director del Programa Presidencial de Lucha contra la corrupción. | 05/2010 |
| 2. Elizabeth Rodríguez. Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública. | 05/2010 |
| 3. Gerardo Domínguez. Ex contralor de Medellín. | 05/2010 |
| 4. Carlos Augusto Mesa. Procurador Delegado para la Participación. Procuraduría General de la Nación. | 05/2010 |
| 5. Andrés Dávila. Director del Programa de Minas Antipersonal, Ex director de Seguridad y Justicia del Departamento Nacional de Planeación. | 06/2010 |
| 6. Juan Mauricio Ramírez. Subdirector del Departamento Nacional de Planeación | 06/2010 |
| 7. Maria Clara Hoyos. Bancoldex | 06/2010 |
| 8. Elizabeth Ungar. Directora de la Corporación Transparencia por Colombia | 06/2010 |
| 9. Ernesto Ortiz. Corte Constitucional. | 07/2010 |
| 10. Gloria Maria Borrero. Directora de la Corporación Excelencia en la Justicia. | 07/2010 |
| 11. Juan Pablo Giraldo. Funcionario del Programa de Renovación de la Administración Pública. | 07/2010 |
| 12. Juan Pablo Remolina. Asesor Procuraduría General de la Nación. | 09/2011 |
| 13. Felipe Mendoza. Juez. | 09/2011 |

Anexo 3. Diseño de entrevistas

Objetivo general:

Evaluar el arreglo institucional de rendición de cuentas y control de la corrupción en Colombia.

Objetivos específicos:

Analizar los mecanismos de control de la corrupción y de rendición de cuentas.

Analizar las relaciones de rendición de cuentas horizontal y vertical y los roles de las organizaciones en estas relaciones de doble vía.

Tiempo estimado: 20 minutos.

Población: funcionarios o ex funcionarios públicos de alto nivel con conocimiento de las instituciones colombianas, expertos de la sociedad civil en temas de rendición de cuentas y control de la corrupción

Tipo de entrevista: semiestructurada con preguntas abiertas

Temario¹

- Concepto de rendición de cuentas: elementos de información, evaluación y sanción

¿Cómo se ubica su institución en el panorama de la rendición de cuentas y el control de la corrupción (controlador o controlado, o ambas)?

¿Qué puntos fuertes tiene su institución en cuanto a integridad y rendición de cuentas?

¿Y qué puntos débiles destacaría usted en el diseño y en el funcionamiento de la misma?

- Descripción del arreglo institucional

¹ Basado principalmente en Bovens et al. 2008

Exceso o defecto de mecanismos de control

Claridad, contradicción y superposición de normas y criterios de evaluación

Órganos de control activos (nada, poco, mucho, demasiado)

Estabilidad del marco jurídico

Efectos del control sobre los actores controlados (adaptación estratégica, inmovilidad, aprendizaje, otras)

Tiempo y recursos que exige el control a los controlados (y lugar dentro de sus prioridades)

Estándares de control (muy altos, muy bajos)

- Evaluación del arreglo institucional de rendición de cuentas

Aspecto democrático:

¿El ejecutivo informa adecuadamente sobre sus acciones a los ciudadanos y a los organismos de control? ¿La información permite entender las consecuencias sociales de esas acciones?

¿Hay suficientes incentivos para que el gobierno actúe de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos?

Aspecto constitucional:

Poderes de investigación de los organismos de control, rama judicial y rama legislativa

Capacidad de procesar información sobre las acciones del gobierno (respeto al marco jurídico)

Incentivos para que los foros de rendición de cuentas investiguen, cuestionen y debatan con el gobierno en temas de conformidad con el marco jurídico (o en otros).

¿Cuentan con sanciones creíbles para castigar y modificar el comportamiento del gobierno?

Aspecto de aprendizaje y desempeño:

¿Hay información precisa, clara y a tiempo sobre dimensiones importantes del desempeño del gobierno para los demás actores?

¿Hay rutinas de interacción que promuevan el diálogo entre el gobierno y los demás actores sobre el desempeño del primero?

El acuerdo de rendición de cuentas es lo suficientemente fuerte y estable para permitir a los actores anticipar, pero no tanto que les permita adaptarse y crear rutinas, es decir, logra el objetivo de hacerlos aprender y usar el feedback sobre su desempeño para mejorarlo.

Anexo 4. Transcripción de entrevistas

Entrevista 1

Pregunta: Empecemos hablando sobre el programa de lucha contra la corrupción, ¿cómo se ubica el programa en el panorama del control de la corrupción y la rendición de cuentas en Colombia?

Respuesta: El programa presidencial es una expresión del gobierno colombiano para buscar que exista una consejería, por una parte, al Jefe de Estado de gobierno sobre un problema cierto, en particulares condiciones en el caso colombiano, porque todos los Estados y sociedades sufren el ataque de la corrupción, pero el caso colombiano tiene algunas características que lo agravan, el hecho de que con tanto tiempo de organizaciones armadas al margen de la ley, unas en nombre de la injusticia social, cierta y detestable, y otras a nombre de la inseguridad, también cierta y detestable, sumado al narcotráfico al lavado de activos hizo que el fenómeno de la corrupción tomara características especiales en el caso colombiano. Yo por eso digo, en ese caso, que Colombia no sufre la gripa normal sino la gripa porcina en materia de corrupción también, porque prosperó la cultura del dinero fácil, rápido, por culpa del narcotráfico y eso generó un incentivo cultural y sociológico adicional. Y, el tema de las organizaciones armadas al margen de la ley tanto tiempo con impunidad hizo que en algunos casos se pudiera firmar, en el caso colombiano, que no existe solo captura del Estado, sino captura de la democracia, incluso expresiones como las “Farcpolítica” o la “Parapolítica” claramente son suplantaciones de la voluntad ciudadana fundamentalmente, vía intimidación, o sea, a punta de plata o a punta de plomo se distorsiona y en porciones de las autoridades colombianas, quienes realmente se tomaron esas instancias fueron organizaciones armadas al margen de la ley que pusieron sus candidatos o al contrario, políticos que se pusieron a disposición de esas organizaciones. Entonces tiene todo el sentido que en un caso colombiano desde la Presidencia exista un programa para revisar este tema. Obviamente un programa de esta naturaleza no reemplaza, ni la justicia, ni los órganos de control en un escenario fiscal, sino que es una opción a querer asesorar y también concebir pruebas políticas, y por otra parte, también, impulsar algunas prácticas. En ese sentido el programa presidencial tiene tres pisos, yo lo comparo como si fuera una clínica, una organización médica que tiene tres maneras de intervenir. Un primer piso de sala de urgencias, donde llegan casos específicos; un segundo piso donde hay varias salas de cirugía, donde hay varios programas pilotos con despliegue real, y un tercer piso que es la asesoría en concepción de política y el monitor del

fenómeno. El programa entonces tiene, en una parte, que es recibir información ciudadana, de los empresarios, de los mismos servidores públicos sobre eventuales irregularidades y en las organizaciones ciudadanas de la lucha contra la corrupción. La intervención del programa, en este sentido, podría ser desechada si solo consistiera en remitir eso a los órganos de control, porque al contrario no agregaría valor, sino que le restaría, porque sería yo como un Servientrega, entonces no se trata de eso. La intervención en esos casos debe buscar agregar valor, en el sentido de que una información que la gente entrega, a veces es la última opción después de haber acudido a organismos competentes, departamentales, municipales o nacionales; o por el paso del tiempo y finalmente dicen: vamos a la presidencia. También es cierto que muchas veces la gente viene por mera opción al programa y desde luego también hay toda clase de información, el programa puede recibir 10.000 informaciones al año, y de esas hay unas mal intencionadas, otras que son vagas, no son suficientes siquiera. Algunas muy completas y estructuradas. El programa lo que busca allí es encuadrar esa información preliminar bajo la lógica que debe hacerse cualquier servidor público que conoce en eventual la irregularidad, y nosotros con nuestros tipos de abogados verificamos haber si podemos acercar más elementos de juicio jurídicos para facilitar la intervención, y en ese sentido obramos como unos abogados que luchan contra la corrupción. Tratando de encuadrar unas piezas para ver como puede ser un caso penal, disciplinario fiscal, cuando son asuntos que tiene que ver directamente con el Gobierno Nacional, entonces fuera del tema penal, disciplinario o fiscal, también hay un rango adicional y es nosotros no tenemos que esperar a que haya procesos, por ser del ámbito de la Presidencia de la República, sugerir, proponer, al Presidente o a los Ministros, una decisión de tipo administrativo, y por ejemplo, por eso se ha difundido, en el pasado, del Superintendente del Notariado en Registro, cuando se vio que estaba pidiendo reses y dinero para cerrar unas investigaciones a los notarios, o el Presidente del Instituto del Seguro Social y su vicepresidente administrativo y el Jefe de Compras, cuando no tuvo consideración de unas advertencias del programa presidencial en relación con un proceso de licitación; también se prescindió del Contador General y en fin medidas de tipo administrativo.

P: En esa medida son una entidad que hace unas labores de control, pero también es controlada por otras agencias, digamos.

R: Claro, nosotros somos parte de la Presidencia de la República, entonces tenemos exactamente el mismo régimen que cualquier otro servidor del ejecutivo. Fuera de esa recepción, ahí tenemos otras maneras de intervenir que son como las salas de cirugía. Tenemos uno que llamamos los

pactos por la transparencia y estos son una bitácora, como las prácticas por la administración pública, que promovemos con Alcaldías, Gobernaciones, y Corporaciones Autónomas Regionales y buscamos desde campaña que los candidatos las conozcan y suscriban con un compromiso de que al llegar a ser electos adoptarán esa bitácora de buenas prácticas y promovemos que haya un comité de seguimiento a esos pactos, para que exista control social. Entonces es lo que hace es como viciar el control ciudadano sobre una agenda de lucha contra la corrupción, mediante la adopción de buenas prácticas preventivas, es decir, información pública, control ciudadano, sistemas de planeación, en fin, un catálogo amplio. Allí, nosotros creemos que vale la pena actualizar sus contenidos y estamos proponiendo donde vemos que hay interés que se incorporen las 21 variables y transparencia por Colombia califica, sobre municipios y departamentos y sobre la nación sean acogidos voluntariamente, como si fueran parte de los pactos, de manera tal que haya un control ciudadano, seguimiento y exista esa guía como una carta de navegación en materia de modernización, eficiencia, transparencia, en lucha contra la corrupción, en esos niveles. Tenemos otra manera de intervenir que son las auditorías visibles, esto es veeduría ciudadana con una particularidad: control ciudadano por parte de beneficiarios directos de un contrato determinado a la ejecución del contrato. Entonces uno le puede hacer control, como lo establece nuestra constitución, a todos los asuntos públicos, pero acá hay un tema que se inventó el presidente Uribe con el vicepresidente Santos, para efectos de reducir el margen de frustración por el incumplimiento de los contratos, sobre todo financiados con regalías. Entonces dijeron pongámosle control ciudadano a la ejecución de los contratos, pero no se nos desvié del beneficiario directo, entonces es un instrumento interesante y ha dado resultado. Otra manera de intervenir son los acuerdos de autorregulación, la corrupción no es un fenómeno exclusivo de un sector estatal, no ocurre con el sector privado solamente cuando está en contacto con el sector estatal y es una corrupción autónoma del sector privado, entonces necesitamos no solo un Estado sino una sociedad, unos empresarios del sector productivo, también procompetitivo, confiable, para que haya inversión nacional y extranjera, entonces para haya esa confianza en la inversión, además de seguridad debe haber probidad. Entonces a partir de ese supuesto invitamos a empresarios del sector privado para que detecten riesgos de corrupción en el ámbito de sus actividades propias o cuando intervienen con el Estado, buscando adoptar medidas para los riesgos de corrupción y abriendo unas líneas especiales de coordinación, para que los comités de éticas y esos acuerdos puedan acudir organizadamente al programa presidencial, cuando sucedan eventos que ellos consideren que vale la pena que el programa sepa, como los códigos de ética, en

fin, etc. Tenemos también un tema en relación con los contratos, la actividad contractual representa cada vez más recursos públicos, la inversión se hace a través de la contratación, cada vez se le confían más actividades de interés público al sector privado. Por eso el programa trabaja temas de contratación haciendo intervenciones específicas y ya hemos agrandado el equipo para que la gente, los particulares o los servidores públicos que detecten irregularidades en procesos de contratación vivos, dado que el régimen jurídico vigente en materia de contratación estatal da oportunidades de acceso a la información a la adjudicación de audiencias, etc., ese es de los pocos casos donde la manera de intervenir del programa presidencial puede ser de primeros auxilios, salvar al paciente los recursos y no solo el levantamiento de cadáveres, nosotros tenemos casi 3 billones de pesos si sumamos las intervenciones del programa presidencial en distintos procesos, donde logramos que se revoquen las aperturas de las licitaciones o se corrigen para que se lleven no solo de conformidad con la ley, sino que se protejan efectivamente los intereses del Estado, pero también los intereses y los derechos de los particulares que quieran competir en condiciones probas. Tenemos una manera, también, de intervenir en manera de contratación cuando hay un objeto de un contrato que es muy novedoso, que puede ser muy cuantioso o que tiene un gran impacto como es por ejemplo, el túnel de la línea, que son contratos de 711.000.000 millones de pesos, con la representatividad que eso tiene con la agenda interna. Entonces el propio gobierno y a través del programa presidencial para blindar el proceso hace una estrategia liderada por el programa para blindarlo, en que sentido, se crea un comité de expertos en estrategias de conocimiento, y también la autonomía, la independencia, a veces sentamos incluso gremios que tengan interés de que el proceso se lleve a cabo y creamos de esa manera un interlocutor, independiente del programa, el programa presidencial lo que hace es que la secretaría técnica y tal, pero esa expresión independiente es un interlocutor muy calificado, que se le crea al proceso contractual, de manera tal que desde la fase de la planeación hasta el momento de la adjudicación hay una interlocución con unos especialistas y van expidiendo pronunciamientos que critican, sugieren medidas, etc., para que el proceso se lleve a cabo y en buenas condiciones, tanto para interés público como para los particulares, y el programa sugiere en esos casos, fuera de la deliberación que tiene que ver con el proceso, sugiere mejores aplicaciones de las disposiciones legales, y además, también hacer unas prácticas que aumente los niveles de visibilidad del proceso contractual y haga mucho más rigurosa la deliberación pública sobre el tema, haciendo que el deber de motivación de los actos administrativos en estos casos sea redoblar... mucha deliberación, muchas explicaciones y mucha controversia. Que tanto el acceso de la información

como la deliberación, digamos, es lo que permite que haya muchos pedazos permanentes y cualificados para que el proceso contractual salga delante de la mejor manera. Otra manera, es un programa que está a cargo del Ministerio de Educación que en educación formal en noveno grado en ciertos municipios y creo que no sería nada mal, y lo otro creo que es la concepción y el impulso en la adopción de políticas, por ejemplo, se acaba de sacar una directiva presidencial para que los controles de advertencia que saca la Contraloría General de la República para docentes de orden nacional sean monitoreados por la presidencia, a través de este programa presidencial, entonces la Contraloría le dirigirá al Ministerio de transporte un control de advertencias sobre un proceso en particular, y el programa ahora va a tener la supervisión para que se conteste oportunamente, que se conteste de manera completa que haya un cronograma para atender las acciones necesarias para darle consecuencias a los controles de advertencia y monitorear la tarea. Tenemos políticas como las que estamos impulsando en el nivel local, que son adoptadas a través de decretos, cuando se trata de alcaldes o gobernadores, y también de acuerdos o de ordenanzas, a través de los concejos y las asambleas estamos impulsando programas de visibilidad y rendición de cuentas para alcaldes y gobernadores, otra de visibilidad y rendición de cuentas para sus concejos y sus concejales y las bancadas y lo mismo para diputados, donde por una parte, más interesante incluso las de las corporaciones, porque si bien es cierto la ley 136 para alcaldes impone la obligación de rendir cuentas 2 veces al año, esto es de mi autoría, para las corporaciones no existe esa obligación. Nosotros tenemos esto escrito en un proyecto de ley, pero quisimos por dos temas ir directamente a las corporaciones, una porque si la ocasión de la fase final de un gobierno hace que la agenda legislativa esté muy estrecha, porque los congresistas están en campaña, etc., entonces hay poco chance, y dos, porque nos parece interesante que autónomamente cada una de esas corporaciones revisara para sí mismo estos temas y si en consideración veían esta propuesta como una posibilidad, vamos a llegar probablemente a más de 150 medidas en el país, adoptadas autónomamente por alcaldes y gobernadores, concejos y asambleas, poniendo a rendir cuentas, se tramitan los concejos y las asambleas reemplazando el ladrillo por vidrios, asistencia, excusas, intereses particulares, proyectos, ponencias, todo se hace en sesiones transmitidas a través de Internet, por tales y especiales con estos temas y otro de participación ciudadana de cara a las funciones del control político, y de expedición de normas. Con una sola firma puede una persona proponer un proyecto de ley, eso está en el proyecto que le pasamos a la Comisión de Ética, y lo mismo las corporaciones. Y hay otras políticas que tratamos de impulsar de eso y es que una de las cirugías de las auditorías visibles, del segundo piso, no solo

ocurra cuando interviene la presidencia de la República, sino que a través de la adopción de un decreto porte esa metodología para los municipios y departamentos y que porte de la mano de alcaldes, gobernadores y la ciudadanía.

P: El diseño institucional de control de la corrupción en el país, ¿cómo lo verías tú, en términos de organismos de control, de regulación?, ¿cómo estamos en estabilidad del marco jurídico?

R: Bueno, yo creo que no solo el Estado colombiano, sino que yo creo que hay un desafío frente al fenómeno de la corrupción que apenas se está como asimilando. Siempre hay campo para mejorar, en el caso colombiano hay una impunidad enorme frente al tema de corrupción, no solo penal sino disciplinaria, fiscal, pero no solo impunidad por parte del Estado, lo decía por la variable del Estado de derecho, hay una impunidad social y hay falta de premisas éticas. Nosotros entendemos que el fenómeno de la corrupción tiene variables dentro de esos tres regímenes del comportamiento humano: el individual, el social y el político; y el estrictamente jurídico. Y, yo creo que hay impunidad muy grave en los tres. Las que se sancionan con cárcel, las privaciones al trabajo en el sector público, con la población civil, en lo fiscal y también desde luego la penal, pero también hay impunidad política y social enorme. Sobre eso hay mucho por hacer, hay mucha corrupción y poco corrupto. Y, dos, la parte del desafío es que tenemos que cumplir la parte de sanción a todo lugar con la etapa preventiva, entonces yo reformularía un poco la pregunta, a menos que esté en un punto posterior, pero el tema de cómo se combate la corrupción creo que no se debe mirar solo desde el punto de vista del control, sino de la prevención. En eso, el desafío es de todos, pero el papel de un programa presidencial en esa materia es enorme y tiene que ver más con un conocimiento del fenómeno y una buena comprensión y sobretodo con la imaginación, porque creo que se lo inventan todo. No sé si con eso te respondo.

P: En cuanto a la rendición de cuentas, ¿qué tanto está efectivamente el Estado colombiano informando, rindiendo cuentas, dando explicaciones?

R: Yo creo que hemos avanzado mucho, pero es más lo que nos falta. Sería muy importante una ley que generara unos mandatos específicos. Durante mucho tiempo estuvo vigente la ley 136 sin que se confundiera y después de que se ha vuelto prácticamente una moda, dentro de esa moda hay distintas, digamos hablando en particular de servidores públicos del ejecutivo, elegidos popularmente, o sea, presidentes, alcaldes y gobernadores, se disparó una moda, pero dentro de

esas modas hay buenas y malas modas, hay unos ejercicios muy juiciosos y serios que son imitables y otras son unas audiencias públicas que sencillamente son de autobombo y no son transmisiones de sobra. Entonces por eso es necesario reglamentarlos, por eso en esos decretos que estamos promoviendo detectamos unos comunes denominadores, además tienen la pretensión de no agotar la creatividad local, ni la libertad de los estilos de gobierno, pero sí generar las condiciones mínimas para que una práctica se le pueda denominar un ejercicio de rendición de cuentas, entonces en esa materia nosotros estamos diciendo que debe haber capacitación, sobretodo de los propios servidores públicos y crear un equipo que organice, tercero, que haya esa capacitación que esté ligada a que se entienda que la rendición de cuentas no es una audiencia sino que debe ser una expresión de un adecuado entendimiento de cómo es nuestra democracia y que efectivamente es un deber de los servidores públicos y un derecho fundamental de los ciudadanos conocer todo sobre cómo va la marcha en los asuntos de interés público y que en ese sentido, la audiencia es solo un tipo de expresión, debe haber un equipo, deben existir unos contenidos mínimos, sobre los cuales debe reposar la función de cuentas y entonces ahí nosotros hablamos de temas de resultados. Verlo en clave ciudadano, verlo en clave del ejercicio de acceso a derechos, que tenga que ver con temas fiscales, administrativos, contractuales, unos mínimos contenidos, debe haber una publicación previa para que al momento de la audiencia haya suficiente ilustración previa por parte de la sociedad, para que pueda asumir con mejor criterio la audiencia, y debe haber también deliberación pública sobre eso, y una nueva generación de compromisos sociales. El programa presidencial incluso tiene... yo tengo un borrador de un proyecto de ley para que no solo avancemos en la rendición de cuentas del ejecutivo de las corporaciones de elección popular, sino una ley de rendición de cuentas del Estado, donde todos los órganos o ramas tengan un régimen de rendición de cuentas.

P: En últimas, la pregunta sobre la rendición de cuentas es ¿si hay suficientes incentivos para que el gobierno actúe de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos?, el objetivo último es que el desempeño del sector público se adapte a lo que los ciudadanos quisieran.

R: Sí, yo creo que tiene que generarse la voluntad política para pedir un régimen jurídico que obligue a que funcione, y si se hace un pequeño esfuerzo el próximo gobierno podría avanzar en esta materia impulsando la expedición por parte del congreso de un régimen de rendición de cuentas integral. Yo creo que existe la demanda, creo que existe la conciencia, yo creo hace falta el régimen y generar una conciencia adicional, no como condición una de la otra. Yo creo que lo que

hay que hacer es ordenar a través de una ley que sea un régimen, no esperar a que los servidores públicos nos parezca. Hay que hacer una campaña también para que ese mandato sea asumido bajo conciencia, bajo el incentivo de que la rendición de cuentas no solo debe existir porque es un derecho de controlar los asuntos públicos, sino que incluso la rendición de cuentas es un insumo enorme para una buena gestión pública, porque una rendición de cuentas asumida a conciencia permite al gobernante, no solo contar los éxitos, los resultados de su trabajo, sino también volver realmente socio, sin tener que esperar a las próximas elecciones, a la ciudadanía de la gestión pública, entonces le va a permitir detectar las insatisfacciones, le va a permitir explicar las razones por las cuales hay un retraso, unas dificultades sobre una meta determinada, con la necesidad de corregir. Incluso para poder conquistar el apoyo que se puede expresar en paciencia en un momento determinado en la necesidad de buscar mayor comprensión, invocar y reclamar la acción ciudadana para respaldar una acción pública en determinado sentido, de mayores impuestos, etc. Entonces es un diálogo constante que nutre a la parte de gestión pública.

P: ¿Y estaríamos listos como país?

R: Yo creo que hay resistencias, pero toca avanzar, no podemos esperar, tenemos todo el respaldo jurídico en la constitución, que está soportada en la soberanía popular, en la democracia participativa, mecanismos de participación, entonces el viento jurídico está a favor. Igual yo creo que sí hay resistencias, pero no hay que esperar a que lleguen las circunstancias, hay que crearlas.

Entrevista 2

P: ¿Cómo consideras que es el arreglo colombiano de rendición de cuentas, cómo lo describirías?

R: a mí me parece que el arreglo institucional que tenemos es adecuado. Me parece que en teoría funciona, pero cuando lo ponemos en práctica empezamos a cruzarnos, pero tal vez por eso en la práctica, porque si uno se va a la fuente normativa que crea cada una de las instancias o los organismos o las entidades que tienen sus rollos específicos están absolutamente delimitados. La contraloría hace el control fiscal y no hace nada más y la auditoría vigila las contralorías y la procuraduría nos vigila a nosotros, es decir, las competencias. El zar anticorrupción tiene un poquito de todo, es un poco el más híbrido que veo. Tiene una instancia que se maneja desde acá que es el consejo asesor de control interno del gobierno nacional, donde tienen asiento el procurador, el contralor, el contador, la comisión legal de cuentas, la presidencia, la vicepresidencia y la preside la Función Pública y el tema está claro, es el sistema de control interno en cabeza del señor Presidente de la República, es decir, si uno mira la institucionalidad cómo está conformada y después la lleva a cada una de las entidades en su competencia particular, a mí me parece que en teoría y en el papel funciona; ahora, los roles sí se mezclan en la práctica y uno lo vive como auditado, lo vive como auditor, a veces la preocupación es por qué la procuraduría está haciendo esto, por qué la contraloría tiene controles disciplinarios, o sea eso se ve en la práctica y dónde yo creo que más se mezcla es en el programa presidencial de lucha contra la corrupción porque tal vez allí las competencias son... existirá un programa, pero es un programa y está la figura del Zar, que no se llama Zar. Allí es donde yo vería como un poco más de falta de definición y de concreción, pero digamos que es un poco más de gobierno, es decir, este gobierno le dio esa connotación, este gobierno lo empodera y le da los dientes para que la figura vaya por todo el país ejerciendo y haciendo veedurías y pidiendo cuentas aquí, pero pide cuentas de todo: te pide fiscales, te pide penales, te pide contractuales, disciplinarios, te pide de todo, y en ese pedazo yo detecto que sí, seguramente, podría ser mejor, pero a mí me gusta como está, si operara como debe ser.

P: ¿Tú crees que hay un comportamiento de adaptación estratégica de los controlados frente a los órganos de control?

R: Yo creo que sí. Además porque bueno, uno critica la forma como lo auditan, como te controlan, como te visitan o que te la cambien, porque tú te acostumbras a cómo te auditan. Un ejemplo claro es la contraloría. La contraloría tiene su metodología que se llama “Audite”, entonces ya va en la versión 4, además de cada uno le hacen un punto tal, entonces “Audite” 1.1, 1.2, entonces uno como que se acomoda y uno sabe como es el cuadrante y como es la matriz y lo estoy viviendo. Lo vivo porque yo busco el crecimiento de la cuenta, por mandato directo del presidente, de todas las entidades, entonces, teníamos el Audite 3.0 y todos éramos felices, y llevábamos 6 o 7 años, desde que llegó Uribe, y resulta que desde enero de este año empezó a regir el 4.0 y te cambia. Te pone énfasis en contratación y en sistemas de información. Yo hablaba con el Contralor, y ellos hicieron una consultoría muy grande con unas firmas gigantescas multinacionales y vieron la proliferación de sistemas de información en el Estado, como que es cierto como que es mentira, y yo no tengo los expertos ni los estoy controlando porque no están en mi línea de auditoría, no estaban. Entonces, el tema de contratos, de recursos humanos, bueno. Ellos actualizaron con todo el derecho, claro. Y no tienen problema en auditarle a nadie. Y empiezan las entidades, lo estoy viviendo este semestre, porque fue cuando llegaron a auditar otras cosas. Es fatal, se están rajando. Las que yo ya tenía sacadas empezaron otra vez a echar para atrás porque es que como a mí nunca me auditaban en sistemas, no sé, y nunca me auditaban en tal cosa, entonces, yo sí creo que uno se adapta y que es sano que te desacomoden de vez en cuando. Porque o sino algún día no te preocupas por los sistemas porque eso no lo preguntan, ya que lo que van a preguntar es de compras o el inventario y sale. Entonces uno sí se acomoda y el funcionario público se acomoda. Cuando te mueven el piso y te traen otras cosas, salen a relucir, pues de hecho lo estoy viviendo, en el Ministerio de protección social le están saliendo cosas que no eran de la línea de auditoría el año pasado. Qué bueno que esté pasando, que bueno que estén saliendo los temas pensionales, que bueno que esté saliendo el tema de los inventarios del DANE, o sea sí, es preocupante, pero a la larga lo que yo quiero es que se solucione de fondo, pero como estábamos tan acomodados, pues nunca salieron los problemas, nunca, en los ocho años, están saliendo ahorita, están saliendo ayer y antes de ayer. Entonces sí, el sujeto de control, sí, se acomoda y el auditor también. El auditor que te llega aquí, a sentarse y ver tu contabilidad y tus cosas, ese también se acomoda.

Entonces a mí me parece sano que esas metodologías se actualicen de vez en cuando, que la línea auditora cambie y que sea sorpresa para mí, o sea, ¿por qué tengo que estar preparada para que me auditen? Yo cuando oigo los jefes de control decir “tengo que prepararme para la auditoría”,

digo, error garrafal, es que usted tiene que mostrar lo que usted hizo, y además que son vigencias que ya vencieron, entonces, ¿qué va a preparar? O sea, ni me lo diga, ya que preparar tiene una connotación tenaz, porque preparar es maquillar o va a hacer ¿qué? Usted tiene que mostrar sus actuaciones todas, transparentes limpias. Al balance qué le va a cambiar si era del 31 de diciembre del 2009 y lo están auditando en mayo del 2010, o sea usted no tiene que cambiar nada, usted tiene que mostrar su función, entonces sí, sí nos acomodamos, pero también se acomodan ellos, o sea, es mutuo.

P: Y en cuanto al tiempo y los recursos que exige el ejercicio de ser controlado, digamos, eso de prepararse o de sentarse, ¿es demasiado o es muy poco?

R: Depende de quién te controle. Digamos si uno mira por partes, que te controle la Procuraduría no tiene costos. Te llega una carta con logo, sírvase a entregar la documentación o la hoja de vida de pepito, pues sí, solo el costo administrativo. Pero que te controle la Contraloría cuesta, la sostenemos, pagamos una cuota de auditaje que es gigantesca. El año pasado eran como ocho mil millones de pesos. Y eso depende del presupuesto, por ejemplo, mi presupuesto es muy chiquito y yo tengo que pagar como ciento y pico de millones al año para que vengan estos señores y me auditen. Pero además, hay una costumbre que yo no sé si es buena o mala, no sé si digas que la dije yo, pero tengo que darle todo a la contraloría, o sea, le pagan cuota de auditaje, pero el señor no viene por la mañana y se va por la tarde, él se queda acá, en el computador, usa el garaje, teléfono, celular, internet, y esa es una costumbre ya generalizada, o sea, esos señores llegan y se instalan, y dicen ¿dónde está mi espacio? Es una cosa perversa también, entonces si yo no tengo para darte tengo al señor enfrentado desde el primer día porque como no tengo garaje, por ejemplo aquí el garaje es una pelea. Yo aquí tengo cinco carros, cinco garajes, no tengo más. Este es un edificio en el centro. Les digo, señores mire mis funcionarios pagan garaje o pagan parqueadero o vienen en taxi o en transmilenio ¿sí? Entonces, la contraloría sí me cuesta, digamos, de los recursos de la entidad, cuesta. A veces es un desgaste atenderlos. Yo la verdad tengo sentimientos encontrados frente a la rotación de los equipos. A veces me gusta que me lo cambien, porque si era malo el que estaba, pues que rico. Pero a veces le preguntan a uno unas cosas. Te sientan. O sea, tú haces una reunión para atenderlos: sientas al jefe de planeación, de control interno, a la subdirectora y al director jurídico y el señor. Y empiezan: “es que lo que pasa es que el decreto”, yo pienso, está derogado. Empieza uno: “¿Usted qué hace?” O sea el auditor te pregunta “¿tú qué haces?” O sea, es un desgaste, es una resistencia a atenderlos. A veces le toca a

uno, y lo digo porque a veces estoy auditando yo a todas las nacionales en sus relaciones con la Contraloría y es muy difícil, es bastante difícil. Hay resistencia. Ojalá estuvieran mejor preparados. El que sí se tiene que preparar es el auditor, el auditado no se tiene que preparar. El auditado tiene que mostrar su actuación y ya. El auditor, yo lo digo aquí porque hago auditorías de calidad, tiene que estudiar, tiene que conocer al auditado, tiene que conocer los procesos que va a auditar, tiene que conocer el balance, los activos, cuánto tiene de presupuesto, o sea todo, para poder hacer preguntas, para encontrar cosas o no encontrarlas, pero no llegar y sentarse y preguntar: ¿aquí qué es lo que hacen? No. Es una vergüenza además para el proceso auditor, entonces yo sí creo que es costoso dependiendo un poco de la instancia, pues en Contraloría todo el mundo te va a decir que es costoso. En el resto de instancias es simplemente proporcionar la información.

P: ¿No hay un costo administrativo adicional?

R: No, está inmerso en gastos de funcionamiento, salvo el de contraloría que es expreso, los demás no.

P: Cuéntame un poco, porque me llama la atención eso que me dices de tu rol de auditoría, ¿es decir que el DAFP se podría decir que es a la vez controlada y también controladora en algunos aspectos?

R: Yo tengo la doble connotación, mira yo soy sujeto de control, como una entidad cualquiera, como el DANE que me llegue a la Contraloría, o sea uno a uno. Pero también por ser un departamento administrativo que tiene unos roles en relación con el sistema de control interno y uno que asignó por ley del plan de desarrollo del presidente Uribe, que es velar por el fenecimiento de la cuenta. Entonces, yo más que auditoría acompaño, en tema del fenecimiento, a entidades nacionales en sus relaciones con la Contraloría, lo cual ha sido posible gracias al contralor Turbay, específicamente porque ha permitido que sus equipos, mejor, que se logren las metas de trabajo, o sea que si voy a visitar a la Cancillería, pues saber yo porqué estoy ahí. Pero estamos teniendo asiento permanente y no se está dando como una visión integral. Ahora, respecto al tema del sistema de control interno lo que hago también es acompañar, es decir, como departamento administrativo que fija política está pendiente de esa política que formuló, le hace seguimiento, pero el rol de auditor que cumpla de hecho lo traslado a los órganos de control, entonces la Contraloría vigila que se cumpla el modelo estándar de control interno y si los auditados no lo cumplen les pone multa y la Procuraduría mira tal cosa. Yo realmente rol auditor

como tal no, es un acompañamiento un poco fuerte, sí. Y exijo y a veces saco circulares. Uso mucho las figuras de circulares conjuntas con la Procuraduría y la Contraloría. No me está funcionando el modelo, pero yo no tengo los dientes entonces voy allá y la firmamos los dos: “Citamos a las entidades a que el 30 de mayo tengan implementado el sistema”, ya ahí están los dientes conmigo y entonces digamos que de esa manera audito un poco.

P: Ok. Y ¿qué puntos fuertes crees que tiene la institución en cuanto a integridad no solamente hacia dentro sino en ese sentido de interacción con otras entidades?

R: Nosotros somos tan técnicos que para mí eso es una ventaja. Mira, este departamento tiene muchas ventajas, incluso ahora con el tema electoral, y me dijeron ¿usted se va? Y les dije: mire, no tengo ni idea, porque en los últimos años no lo tocan. No lo tocan porque aquí yo no conozco a ningún Senador, o sea, es una cosa super técnica y eso hace que se haya ganado el reconocimiento; como manejamos nuestros recursos que no son depreciables, no son los que quisiéramos, pero no son despreciables siempre somos la primera calificada, en Contraloría, en Procuraduría, aquí no tenemos gente investigada, entonces es una cosa como que en casa de herrero si practicamos y nos preocupa mucho. Además esta es la casa del recurso humano que trabaja en el Estado, porque eso significa función pública. Significa la gente que trabaja en el Estado, entonces el tema de las personas, de la ética, de los valores acá se vive, aquí hay comité de ética, pero activo ¿sí? Activo, acá hay concursos de valores, acá se vive y eso se refleja, no sólo cuando me pasa en la casa o me toca desplegar me en todo el país a infundir eso. Entonces, digamos ese tecnicismo, o sea, esas cosas tan técnicas y el tema de los recursos humanos, o sea, yo siempre digo que esta es la casa de los amigos públicos, esta es la casa del auditor, esta es su casa. Acá trabajamos es por el servidor público.

P: ¿Y qué puntos débiles te parece que podría haber en ese sentido?, en el tema de integridad. Si quieres no solamente aquí, sino en general en Colombia.

R: A mí me parece que nos falta mucho. Nos falta trabajar con el individuo. Incluso es una autocrítica, saco políticas muy generales, y casi que van de lo general a lo particular y cuando ya aterrizan un poco al individuo ya vienen muy diluidas. Uno debería también sacar para la persona, para el servidor un millón. Eso generaría un cambio o genera un cambio. O sea, si impacta uno, bueno, pero si impactas un millón, incluidos los maestros es mucha gente. Entonces yo sí creo que nos faltan unas cosas dirigidas al individuo, ya no a un colectivo, ya no a una entidad, ya no a un

sector. Yo como persona ética. Finalmente eso termina permeando la organización. Porque si yo traigo algo malo igual eso se permea y hace al conjunto de personas de nuestra organización; ahí nos falta, nos falta llegar más al ser humano, ese pedazo nos falta. Estamos concentrados mucho en el servidor público, en la contraloría, en los recursos públicos, pero ese yo que tiene valores, que de pronto tiene el dilema de “me dejo tentar por ese serrucho”, me están diciendo; yo creo que ahí podríamos llegar mucho más, y es más difícil obviamente. O sea, es muy fácil para ti pasar una circular: a partir de la fecha se rendirán cuentas y se harán auditorías. Sí, pero ¿cómo te cambio por dentro? Eso es una transformación. Entonces, yo sí creo que allí nos falta bastante.

P: De pronto cambiar el énfasis de control de la corrupción a una cosa más de formación.

R: Sí, de formarse, de centrarse en un ser humano más servidor, de trabajar con los niños. Nosotros tenemos aquí un proyecto que se llama “Administración pública para niños” y estábamos yendo a los colegios e indagábamos: usted sabe que existe la administración pública, usted conoce qué es el gobierno, qué es el Estado. O sea, empezar y entidades hay muchas. La Procuraduría tiene un programa para niños, la Contraloría, el Banco de la República ya están empezando como el Ministerio de Educación y el ICBF a ir a los colegios y empezar desde ahí, pero también hacerle algo a los que ya estamos. En las universidades, yo pienso que sí sería ideal poder tener muchos esfuerzos encaminados hacia eso. No es fácil vender, eso no vende, además, eso es otra cosa, otra de las dificultades es que eso no vende. Es decir, viene la sanción y el ejemplar y tal y sacas la circular y metes la política, pero estoy gastando mis recursos en un seminario de ética: de ¿ética? No, me jodí. Y por qué no imprimió cien cartillas, ¿sí?, o sea, también hay un tema cultural y de concepción que todavía no ha permeado en la Administración pública. Y a mí me da mucha risa en los correos de Ministros o cuando toca hablar y dice todo el mundo: “hice 10 kilómetros de carretera y construí 7 escuelas” y yo decir que estoy capacitando en ética y valores y estoy formando multiplicadores en control social, así, y eso para mí es un orgullo y tengo doce mil ¿doce mil? Ni si quiera un millón, oiga, lléguele a un ser humano y trate de convencerlo de qué es importante, o sea, es difícil y muchas veces uno se estrella; pero ahí vamos dando la batalla, pero eso no vende, digamos, pero vaya diga usted al público robe o sea corrupto porque ahí sí ocupamos todos los espacios de los medios de comunicación.

P: Bueno, pasemos al tema de rendición de cuentas. ¿Te parece que en Colombia el ejecutivo informa adecuadamente de lo que está haciendo, que los ciudadanos entienden lo que está haciendo?

R: Yo no sé si entiendan. Yo sé que hemos avanzado muchísimo, es decir, digamos no es porque esté en este gobierno pero si siento y un poco los estudios no los dicen del 2002 hacia acá, de hecho mi línea de base para las políticas de acá teníamos una ley que es la 489 que sale en el 98 y ahí ya sale en el 98, y Uribe no se veía en el panorama y ahí decía democratización de la administración pública, un capítulo dedicado. Entre el 98 y el 2002 casi nada y en el 2002 hay que rendir cuentas. Entonces, yo sí creo que el avance en estos ocho años ha sido inmenso. El solo hecho de uno tener sus Ministros parados allá contando. Ahora, también siento que se ha ido cualificando el ejercicio. No estamos en el Estado perfecto, ideal, lo que uno quisiera. Yo me acuerdo de las primeras audiencias que monitoreábamos desde acá, pues éramos yo con yo, nosotros y llenábamos el auditorio con nuestros funcionarios. Y sí invitamos a la gente, yo lo ponía en internet, no vino nadie, pero cumplíamos con el requisito y después se generó una sana competencia de “yo lo saqué en televisión” y “yo lo hice en blog” y “yo lo hice en no sé qué” y todo el mundo me decía: “ah pero es que el que tiene plata” y yo: pues si tiene plata que rico porque le puede llegar a más gente. Sí, ojala yo tuviera para hacerlo en televisión. Entonces, yo sí creo que hemos avanzado muchísimo. Nos falta mucho la comunicación. Lo que yo transmita, si está tragando entero o como actúa Méjico y el tema del lenguaje ciudadano, o sea no me expreso... el Presidente sacó un decreto, todos los decretos, todas las leyes, todas las cartillas, todo lo público de este país bájenmelo y paraba la gente en la calle y preguntaba: ¿Señor usted entendió esta cartilla? Y decía: no la entendió y rompía la cartilla y vuelvan a hacer la cartilla. Entonces, necesitamos bajar al lenguaje ciudadano. Yo creo que los temas más técnicos y tenaces, los de Hacienda tendrán mucho, pero son los de aquí. Coja una planta, cámbiele la denominación, a este cargo póngale el requisito, explique usted o sea, y van y salen los técnicos de aquí y dicen: hemos cambiado 17 denominaciones... Y el ciudadano ni idea qué le dijo, pero informó, entonces yo estuve bien porque yo cumplí. Entonces yo creo que el avance ha sido gigantesco. Estamos rindiendo cuentas, estamos comunicando. Ahora, ¿Qué sea la mejor manera? Pienso que también hemos mejorado, pienso que también estamos usando más ayudas didácticas, audiovisuales, ayudas que nos hacen más agradables, digamos el ejercicio de revisión más atractivo, el ejercicio de rendir cuentas, pero nos falta, porque también hay que educar de lado y lado. Que es un poco también lo que estábamos trabajando desde acá. Nosotros tal vez hemos debido arrancar y que se encuentren, ¿cierto?, eso hubiera sido de pronto lo ideal. Arrancamos los primeros cuatro años de este lado: informe, diga cuenta. Entonces yo tenía, de las 262 entidades ¿cuántas están rindiendo cuentas? No mire le falta al Ministerio tal Ministro, es el único que falta. Pero yo no estaba

formando veedor, yo no estaba formando ciudadanos. En el 2005, tal vez, hicimos clic. Oiga, ya llevamos 3 años y hemos avanzado numéricamente, pero no está viniendo el ciudadano, ¿algo pasa? Estamos nosotros con nosotros o nosotros con otras entidades, pero al que le quiero contar no es a los otros colegas de gobierno, sino al ciudadano. Y por eso empezamos a trabajar las veedurías y empezamos a irnos por todo el país y bueno. Pero yo siento que todavía no nos hemos encontrado, ahí vamos y el Conpes¹ o creo que nos va a ayudar mucho, pero no nos hemos encontrado. Entonces, hemos mejorado, tenemos que formar más al ciudadano, para que ejerza ese derecho. Además porque siento que la ciudadanía no sabe qué es un derecho. O sea no. No un derecho no. Es que es la plata que usted paga de sus impuestos, es un derecho que usted tiene. Ese clic de ver que es mi plata de mi bolsillo, que yo le pago al Estado. Dicen: es del gobierno, se la malgasto el gobierno y la culpa es del gobierno, pero yo nunca ejercí el Derecho. Entonces yo sí creo que debemos llevarnos y que el ajuste lleva tiempo. Ahora, hay ciudadanos gomosos, o sea siempre veo el mismo grupito de siempre, y tu vas entrando y siempre son los mismos personajes, y van a todas las audiencias, pero tampoco esa es la idea. La idea es que sea diversa, que vayan de todos los intereses, que todo el mundo quiera saber qué está pasando, entonces yo creo que ahí nos falta, pero que los avances han sido gigantes.

P: No, pues yo creo que eso cubre más o menos todo. La última pregunta que tiene que ver con el objetivo final de la rendición de cuentas es: ¿si hay suficientes incentivos en el fondo para que el gobierno actúe según las preferencias de los ciudadanos?, ya que es el objetivo final de rendir cuentas más allá de entregar la información.

R: Yo diría que todavía no, yo creo que ese es el deber ser al que tenemos que apuntarle todos, pero hoy estamos siendo egoístas, digamos, mejor dicho, El plan Nacional de desarrollo, por más, que los Consejos Nacionales, y que te voy y que te recojo, a la larga, finalmente lo que yo termino haciendo son ideales de gobierno. Tú querías colegio, pero yo quería carretera y ahí las actas de los Consejos Nacionales, pero mira no me alcanzó para el colegio, me alcanzó para la carretera. Pero no hay nada que me obligue a hacerlo, o sea, me reuní contigo, que a la larga es perverso, o sea me reúno contigo y tú me dices lo que tú quieres y después yo hago lo que yo quiero. Entonces, a la semana siguiente te invito, pues tú ya no quieres ir. Ya para que si va a hacer lo que le da la gana siempre. Pero a mí no me pasa nada si yo te cambio. Es decir, si tú me priorizaste el colegio y yo hice la carretera no me pasó nada. No tengo iniciativa positivo ni negativo. No me

¹ Documento Conpes de rendición de cuentas.

pasa nada. Allí debería haber algo que me obligara. Oiga, la voz del pueblo le está diciendo. Ahora, yo entiendo; para eso se hacen esas metas. O sea, yo puedo querer la piscina olímpica en un pueblo que no tiene colegios, pero para eso está mi responsabilidad. “Mire yo tengo este presupuesto”, como hacer unas metas de trabajo, metas de concertación guiadas.

Mire, el presupuesto es este y usted puede llegar hasta acá como ciudadano, porque también hay límites. Lo que yo he visto es que se crean expectativas gigantes y la ciudadanía va pensando que lo que yo diga se va a hacer en este pueblo y se estrella. Entonces esa alineación de expectativas es super importante y eso forma parte de educar al ciudadano para que ejerza su control, pero también su derecho en el presupuesto participativo. Yo creo que los mecanismos están. Legalmente todos los tenemos, hay unos que están más evolucionados que otros, hay otros que no. Pero incentivos yo diría que ni positivos ni negativos, no te pasa nada y depende también un poco de los sectores. Por ejemplo, aquí, digamos que este es un sector muy especial. Yo le digo al Presidente cada vez que vamos al Consejo de Ministros donde todo el mundo habla de “yo hice y yo hice”, es eso que vieron en televisión y yo digo “no, porque yo trabajo es de la ventanilla para adentro”, yo no soy visible. Entonces, es muy difícil. A mí la ciudadanía. De pronto en rendición de cuentas, en algunas cosas le podría sugerir, pero hay muchas cosas que son de línea que hay que darlas, pero en educación sí te podría decir tal cosa, en salud en justicia o en cultura o en arte. Allí uno debería privilegiarlos como para formar esa población que los controla o que les ayudaría a construir sus políticas. Porque hay otra cosa que viene siendo muy fácil “ah no yo lo cogí de internet” y tiene que estar 60 días y ya está. Y a los 60 días me dicen “yo lo colgué”. Por eso digo que en síntesis el todo está en formar servidores públicos conscientes de esa responsabilidad tan grande.

Cuando uno se posesiona lo último en lo que piensa es en la ciudadanía. Y resulta que eres un servidor público y les sirves a ellos, pero eso no está en el colectivo del servidor público. Yo me posesiono y estoy pensando en mi escritorio y en mis cosas, pero para el que sirves y para el que se debe eso no está. Casi que en el juramento debo empezar a cambiar todas esas cosas que poquito a poco podrían hacer un cambio cultural y que hoy no tenemos. Pero todo empieza ahí y cuesta mucho esas campañas de sensibilización. Por ejemplo, usted va al Chocó donde no tienen comida ni escuelas y les dan esas clases de ética. Es decir, eso tiene de largo y de ancho, pero sí hay sectores maduros, donde uno podría hacer un experimento un poco más avanzado. Yo sí creo que ha habido un gobierno que ha rendido cuentas, pues yo no tengo memoria de los anteriores,

pues digamos con Pastrana que es mi referente inmediato, pues no. Consejos comunitarios tampoco, Consejos de Ministros televisados no. Es el primer paso, no es lo ideal. Que la gente te pueda llamar o te pueda enviar un mail y hacerte tu pregunta. Así, te sientes importante, sientes que vales, que te tuvieron en cuenta. Hay una cosa que me encanta que tiene el Presidente y no la tiene todo el mundo, incluidos los Ministros y es “no se puede”. Cuando te piden el puente y dicen: “mire, sabe una cosa no hay plata para hacerle el puente” de una vez. “Sé que necesitan el puente, pero plata no hay” y cuando se puede pues sí se puede. Entonces eso también aterriza un poco las expectativas.

Entrevista 3

P: Hablamos desde la institución actual. ¿Cómo se ubica esta institución en ese panorama de rendición de cuentas y control de la corrupción?

R: El tema de la corrupción es hacerle trampas a la Ley, y hay dos tipos de ley: ley natural y ley legal. Pero el tema de corrupción en el país generalmente se mira en sus empleados públicos y no se mira en quienes corrompen al empleado público, entonces, como decía Sor Juana Inés de la cruz: no se sabe quién es más corrupto, si el que paga por la peca o el que peca por la paga. Eso quiere decir que no habrá corruptos sin corruptores, casi como el tema del narcotráfico. Cuando hablan de narcotráfico no miran sino a los narcotraficantes sino también al mercado. El embajador de EEUU siempre dirá que el tema es de los fabricantes, Colombia siempre tendrá problemas de mercado. No obstante, ellos nos enseñaron que le mercadeo es ofrecer, es calmar las ganas, calmar el deseo. Entonces si ellos tienen deseo de que alguien se las calme... en este tema ya se tiene una moral diferente. El tema de la corrupción: tú vives en un país donde todos tienen gripa, pues tú terminas con gripa. El sector privado tiene un reto muy importante, los que violan la ley natural o la ley legal son los que llaman astutos y en nuestro sector los llaman corruptos. Por ejemplo, hay una fila larga, y por alguna razón, tú carro se vara y los de atrás muy astutamente te quitan el puesto. Entonces ahí la sociedad está mal, la sociedad tiene dificultad, la sociedad premia a los astutos en el sector privado y no se encarga de castigar los corruptos, ahora, quiénes son los corruptos, a quiénes denuncian como corruptos: a aquellos que no le hicieron caritas a los astutos. Entonces, alguien viene y ofrece alguna plata y uno la acepta por trabajo y entonces dicen que el único corrupto fue quien recibió la plata. Es como cuando dicen de la violación internacional del Derecho Humanitario lo violan solamente lo que prometieron que lo iban a cumplir, o sea que la guerrilla no viola el Derecho Internacional Humanitario, porque ellos no lo han suscrito. Más o menos eso es la corrupción.

Entonces como usted está en una sociedad corrupta eso es la corrupción. Tendrían que darse importantes cambios, por ejemplo, en el caso de Bogotá con los gobiernos de Antanas Mockus, y en Medellín con el gobierno de Sergio Fajardo, yo creo que ahí por lo menos, hubo una cosa transparente, se cumplió con las normas. Yo creo que ahí si hay ejemplos de transparencia y ayuda un poquitico. Eso no quiere decir que no se hayan acabado los astutos, los astutos siguen

buscando la manera, haber si alguien cae, y de pronto caerá. Entonces, por muchas leyes que le pongan siempre está el astuto violando la norma. Ejemplo, se acabaron las boletas, entonces qué hace el astuto, la compra por dos veces lo que vale. Y si una sociedad no tiene esos valores, siempre será corrupta. Terminar con la corrupción es demasiado complicado; con leyes, porque así usted imponga la ley, la corrupción es la violación de esta ley. Apenas usted hace la ley está el astuto listo y buscando la forma para violar la ley. Para estar siempre de primero, uno quisiera llegar a una fila y no tener que esperar a los diez o veinte que están ahí, uno desearía estar de primero. Entre otras cosas, porque a veces el Estado lo pone a hacer a uno fila de veinte y cuando uno regresa de un puente hace filas de cincuenta, entonces el propio Estado propicia la corrupción. Un amigo me decía cuando estuvo en Miami que en el verano las filas son muy largas, pero allá hay sillas para los discapacitados y ellos como son de buena fe los americanos, pues mi amigo se llevó la silla y lograron conocer todo; como son de astutos los antioqueños, entonces mañana o pasado mañana todos hacemos lo mismo. Me acuerdo en Inglaterra que no controlan la entrada de los tiquetes, entonces uno compra el tiquete y ya, y había mucha gente que no pagaba el tiquete del bus. Entonces no somos respetuosos.

Si usted está en ese medio generalmente uno ve que es natural. Entonces para mi hija no es nada sobrenatural un teléfono, porque ella nació en el teléfono, nació en el computador, pero para la empleada que trajimos del Chocó cuando vio el teléfono se asusto. Cuando sonó el teléfono ella dijo —hay señora perdón, yo no le hice nada, no le hice nada. Entonces cuando uno nace en ese medio es normal. Entonces devolverse no es fácil. Es un tema de formación y creación de una cultura.

P: Y, ¿tú crees que Colombia ha avanzado en ese camino o se ha quedado solo en hacer leyes?

R: Yo creo que no hemos avanzado en nada, porque infortunadamente es la cultura, porque no es solo el corrupto por plata sino por favores.

P: Y ¿cómo fue tu experiencia en la Contraloría?

R: En la Contraloría yo tenía que mirar eso. Entonces yo traté de hacer unas cosas. Por un lado, traté de culturizar. Por otro lado, los corruptos, los que estaban en el medio trataban de buscar la plata para dársela al otro y utilizan los mecanismos conocidos: la contratación. O sea, la manera de sacar la plata ya en efectivo, porque lo otro sigue siendo corrupción, cuando alguien viene y no trabaja. Pero entonces cómo sacaban la plata, pues a través de los contratos. Entonces se contrata

a alguien, en primer lugar, para que haga algo, por el doble de lo que normalmente vale. En segundo lugar, para que entregue algo de lo que alguien le había entregado por la mitad de eso, o sea, también hay corrupción. Entonces en la contratación es donde se hace el robo de la plata. Por eso a veces quienes calculan el valor de la contratación en Colombia dicen que están alrededor de 4.5 billones de pesos, porque el presupuesto de inversión es de 25 billones de pesos y se cree que el 15% es en las comisiones a la gente. Entonces 25 billones por 4% da 4.25 billones. Entonces es el cálculo, y yo pienso que de alguna manera hice algo. Entonces, como yo entendía que la plata era para hacer contratos y entregaban lo que se contrató, el contratista quedaba contento porque a él se le dio la plata; entonces a lo mejor le daban un contrato de \$100 y él gastaba 10 o 15 pesos, entonces le quedaban 90 u 85 pesos, y con eso vivía el resto, y hacía política. Entonces ¿qué hice yo?, a nosotros no nos interesa solo el contrato, a nosotros nos interesa saber para qué sirve ese objeto de la contratación. Siempre en nosotros la contratación es un producto o un servicio, ahora, para qué sirve ese producto o para qué sirve ese servicio. Entonces por ejemplo, yo voy a contratar que hagan una vía, entonces yo hago contrato con alguien de mis ancestros, porque probablemente a mí me va a tocar comisión. Entonces le doy el contrato a mi amigo, y mi amigo hace la vía y la vía la hace por el doble de lo que vale, o supongamos que la haya hecho por lo que vale, pero esa vía no sirve para nada. Entonces, eso es lo que ocurre. O hace el movimiento de tierra para una escuela y utiliza la maquinaria, pero la escuela no se utiliza, o perdón, ese movimiento no se utiliza para hacer escuelas, o hace las pilastras para hacer la escuela y no progresa porque no había más plata. Entonces yo siempre pensé en no contratar a los jefes de contrato porque eso es casi como decir: más legal que un robo. Lo que vamos a hacer es mirar qué hicieron con lo entregado en ese contrato y verán que ahí sí hay plata.

Por eso el tema de rendición de cuentas yo creo que hay que pegarlo, porque una rendición de cuentas es: en qué transformaste \$100, y no es que los transformé en el movimiento de la tierra o en la vía, no, es en si la sociedad me da 100 pesos yo tengo que transformar a la sociedad en \$100. Es casi como cuando yo voy a estudiar una Maestría, yo tengo en mi bolsillo 1.000.000 de pesos, en patrimonio, y voy a convertir ese patrimonio en conocimientos por un valor de 1.000.000 de pesos y yo los valoro por más de un millón de pesos o si no, no lo hubiera invertido. Y cuánto le representa esa Maestría, pues me representa más de un millón de pesos. Porque uno no va a decir cuánto cuesta cada clase, sino lo que ella me dice a mí. Entonces, lo mismo, no es decir que el millón de pesos lo transformé en fotocopias y en buses, no, ese millón de pesos los transformé en conocimientos y yo los valoro en eso. En materia de rendición de cuentas, estamos rindiendo la

cuenta de: en qué nos gastamos la plata. En qué contratamos la ejecución de esa plata, pero no en qué se transformó a la sociedad. Entonces yo le decía al señor, este es un ejemplo que yo siempre coloco y que fue real, teníamos 210 muertes violentas por 100.000.000 habitantes área, en el año 98 y teníamos un presupuesto de 20.000.000.000 millones, en el 99, utilizaron 60.000.000 millones de pesos más, y pasaron de 210 muertes violentas a 211 muertes violentas con 60.000.000.000 millones de pesos más, entonces ni siquiera pregunté en qué se habían gastado la plata, si en almuerzo o en transporte, si en libros o en capacitaciones, sino que yo dije ¿en qué? La plata logró un impacto, la rendición de cuentas que yo tenía. La plata se perdió. Ahora, todos dijeron que todo se había contratado legal. Sí, como dice la ley, pero la ley dice cómo se debe contratar, dice la ley de contratación, pero la constitución dice que son fines esenciales del Estado, el desarrollo de la sociedad. No son fines esenciales del Estado contratar cosas, son fines esenciales del Estado la sociedad. Por lo tanto, yo voy a preguntarle: si la sociedad te aportó 1.000.000 de pesos, ¿qué le devolviste vos en beneficios?, y la rendición de cuentas debe ser eso. Hoy estamos rindiendo cuentas, que hice una vía, que hice movimientos, que contratamos estudios y se contrató tal osa, y ¿la sociedad ha mejorado?, no, no ha mejorado, ¿es que había que mejorarla? Entonces, si yo estoy en una sociedad que no entrega resultados sino que contrata, entonces yo también sigo contratando. Entonces, a la larga, para poder contar con el presupuesto, pues lo contrato todo de una vez, y ojalá con amigos, pues pa' que me voy a poner a contratar enemigos, no. Además, como los contratos de contratación son tan lentos yo busqué la manera de hacerlo rápido. Porque la unidad de medida que todavía tenemos es la ejecución presupuestal y no el desarrollo de la sociedad, porque la unidad de medida no es la sociedad sino si hemos pavimentado 3 kilómetros. Porque la unidad de medida es si repartimos los 5000 almuerzos en que quedamos o si la sociedad se está nutriendo o no. Mientras esas unidades de medida estén van a propiciar la corrupción, porque lo que va a propiciar es que se gaste la plata, y como los indicadores míos de gestión están dados por la ejecución de los recursos, por la contratación, no por los logros, entonces lo que hago yo es gastarme la plata. Y me la gasto muy legal, claro, como dice la ley, y ¿para qué sirve?, para nada. Entonces habrá posibilidades de hacerlo al revés, yo creo que no. Pero cuando muestra esto en la Universidad, la gente no entiende, mejor, no entendemos. Además que cuando usted escribe el proyecto, usted dice: yo voy a conseguir estas metas y estos beneficios, y después evalúo el impacto y uno debe mirar es si se lograron esos beneficios que se había dicho que se iba a lograr. Entonces si yo evalúo las cosas no pienso en que me iban a dar 10 pesos y yo tenía que devolver 20, inmediatamente pienso en la devolución del dinero que usted

me dijo que me iba a pagar. No de lo hecho con los 10 pesos. Digo: no, no tengo sino 10 por el impacto... no, no, no, me da los 10 que usted me dijo que me iba a pagar. Entonces el impacto es deme las utilidades. El día que nosotros miremos el punto de llegada en los proyectos vamos a mejorar mucho.

P: Bueno, la última pregunta. En cuanto al papel de los ciudadanos. Digamos en la rendición de cuentas es de doble vía, con la petición de cuentas y el control ciudadano.

R: Es que el control ciudadano se tiene que organizar de esa manera. Entonces, yo como ciudadano no tengo que preguntar, ¿ustedes qué hicieron con ese dinero?, sino, ¿nosotros en qué nos beneficiamos? Entonces pueden decir que aquí se han beneficiado muy poco, porque la inseguridad ha crecido, los robos siguen creciendo, los atracos siguen creciendo, el número de muertes sigue aumentando, el desempleo sigue en aumento, la calidad de vida está mal, entonces el impacto es muy bajito, eso es lo que tiene que decir la sociedad. Entonces hay que organizarla y la sociedad organizada lo haría a través de los mecanismos de control y a los organismo de control le tiene que decir: señor administrador, es que la conducta suya no es de un administrador, es de un gastador. Acá solo hay gastadores. Desde 1936, cuando armamos la constitución, deberíamos decir, vamos a reformar la constitución, vamos a reformar la unidad de medida, porque antes del 30 en el mundo el Estado no ejecutaba, después dijo Keynes que el Estado tenía que intervenir, y empezó el Estado a intervenir. Y dijo, bueno toca mostrar eficacia y eso lo entendieron como gastarse la plata rapidito. Y en el 2010, todavía estamos viviendo así porque la plata nos la gastamos rapidito. Además ese modelo servía en ese momento porque era una economía de demanda y no de oferta, entonces cuando uno hacía alguna cosa, siempre llegaba el cliente allá, estaba haciendo la fila, y hoy en día, es de oferta y yo tengo que preguntarle, qué le satisface para hacerlo. Si hice el sacrificio que le dije que iba a hacer. Pero yo ya no quiero carreteras, yo quiero es transporte, no, yo no quiero vacunas, yo lo que quiero es salud, yo no quiero colegios, lo que quiero es educación, no quiero agua potable, lo que quiero eso salud, yo no quiero energía lo que yo quiero es confortabilidad. El día que estemos entendiendo eso, yo creo que vamos a tener mucho más. El dueño de una empresa no quiere ver si es bueno o no el contrato, el viene es por la utilidad y no si no da utilidad lo cambia por otro que le dé utilidad. Yo creo que con eso logramos mejorar un poquitico el tema. Porque ahí hay una autoevaluación, por ejemplo, si yo soy el gerente de un banco, me autoevalúo. Lo que hace que yo estoy aquí las utilidades han bajado, ¿cierto?, lo que pasa es que como las unidades de medida del Estado todavía no las hemos puesto

en plata. La propuesta mía es que los beneficios del Estado los pongamos también en plata. Es muy difícil medirlos y sí se pueden medir. Anteriormente los recursos eran muy difíciles medirlos en plata, y hoy todos los recursos están en plata y está el presupuesto. A un doctor muy importante se le pagaron 100 millones o 200 millones y ahí dice; ahora, en beneficios tenemos que decir también cuantifiquemos los beneficios, si somos capaces de cuantificar los recursos, cuantifiquemos los beneficios. No hemos querido meterle el diente a cuantificar los beneficios. Ahora sí, tanto en plata con recursos y tanto en plata de beneficios, la diferencia es la utilidad y vamos a ver si hay utilidad o no, y yo creo que eso logra más.

Todos seguimos siendo corruptos. No hay un respeto por la norma.

Entrevista 4

P: El objetivo de esta entrevista es entender un poco mejor el arreglo institucional que existe en Colombia en materia de integridad. Para empezar me gustaría hablar sobre la Procuraduría ¿cómo se ubica la Procuraduría en ese arreglo institucional?, que tiene que ver con control de la corrupción, con rendición de cuentas y con integridad.

R: Bueno, la Procuraduría, sin lugar a dudas ocupa un lugar primordial, lamentablemente desperdiciado por la experiencia institucional colombiana. Si vamos a albores de la democracia y cómo la Procuraduría fue concebida, desde la mente del libertador o de los primeros legisladores, la Procuraduría era tenida y ha sido definida por el señor Simón Bolívar en el año de 1819 como el poder moral de la nación, enfocado a que la Procuraduría debería ser el garante del equilibrio entre las tres ramas del poder público. Recordemos que en ese entonces la democracia era entendida, única y exclusivamente, con tres ramas, hoy ya tenemos otros comportamientos, otras estructuras institucionales, pero en aquel entonces solo se hablaba de tres ramas: rama ejecutiva, legislativa y el poder judicial y se entendía que debía estar vigilada o controlada por un poder moral. Recordemos también que desde esa época, de alguna manera, Bolívar y su equipo de contestatarios o revolucionarios trataban, si bien es cierto, de mantener una cercanía con la iglesia católica, por obvias razones culturales, ya se veía el tema de la separación de poder. Desde esa óptica era entendible que alguien debería ocupar el espacio que la iglesia desde el punto de vista moral estaba cubriendo. Ese papel lamentablemente lo olvidamos o lo perdimos con los años. Todas las reformas toda la mezcla del papel de la Procuraduría con el papel actor dentro del proceso penal, o sea lo que hoy hace la fiscalía, no permite visualizar con claridad cual era el papel real de la Procuraduría.

En algún momento durante el camino nos confundimos. El papel de la Procuraduría como detentador del poder moral y el papel de la Procuraduría como actor-acusador del proceso penal. Después de las reformas del 91 se rescata un poco ese papel del temor a... y entra la Procuraduría entonces con sus funciones a continuar ejerciendo algún papel dentro del proceso penal como es mediante su facultad de intervención, pero ya no como acusador o como actor básico de la estructura penal como defensor, acusador y juez, sino como un cuarto actor muy interesante protagonista del proceso en representación de la sociedad. Este fenómeno es único en el mundo,

en todos los sistemas penales acusatorios lo que ocurre es lo que normalmente se conoce en el modelo norteamericano: el juez, su defensor y su fiscal, entendiendo que el fiscal cumple el papel de acusador, pero también de protector del interior público en general. Ese doble papel, que la justicia penal americana, digamos hoy nos pregona, y en todas partes nos indican y nos señalan que es el ideal a seguir ha demostrado sus deficiencias, porque en realidad no hay un protector del interés público, sino un juzgador y un acusador, ese papel único que tiene la justicia colombiana, ese papel de la Procuraduría General, es un papel rescatable y es un papel que le permite perfilar mejor su estructura como ente representante del interés público general y del poder moral colombiano. Entonces ese papel ahí en el proceso penal, pero en los otros dos componentes de la función de la Procuraduría, como son el de actuar como disciplinador de la función pública, pero entendida la función pública no solamente como el del servidor público, que ese también es otro paradigma que se debe romper, sino entender que es el disciplinador de lo público, entendido también como el particular que en algún momento ejerce funciones públicas en términos del ejercicio de la función pública, pero también del particular que en algún momento se le delega función pública, que no es propiamente servidor público. Ese es un tema bien interesante que la jurisprudencia tiene que abordar a muy corto plazo y que lamentablemente aún nos falta por ajustar jurisprudencialmente. Porque para todos es evidente que el Estado viene evolucionando y hoy el ejercicio de la función pública, el ejercicio del papel de lo público lo ejerce el Estado como principal detentador, pero ha traído un aliado nuevo desde los años setenta y ochenta para acá, cada vez más presente, cada vez más activo que es el particular ejerciendo funciones públicas o en delegación de funciones públicas y que lamentablemente bajo la estructura jurídica que hoy tenemos hay dudas sobre si es disciplinable o no es disciplinable.

Nosotros en esta administración creemos que sí es disciplinable y que debemos ajustar la jurisprudencia, orientada a que podamos cubrir responsabilidades por sus actos, desde el punto de vista de lo imputable por el incumplimiento de un deber funcional público a las conductas puramente civiles o penales que se pueden hacer a un particular. Entonces yo creo que esa es una sombra, o un sector del ejercicio de lo público que debemos cubrir con una sombra adicional que hoy no se está cumpliendo.

El otro papel, el preventivo. Entonces ya llevamos los tres papeles, el primero, el de intervención de la procuraduría en la rama judicial, el otro, como poder moral y representante de la sociedad, un segundo papel que es el del papel disciplinario que aún nos falta por cubrir y se tendrán que

atender y un tercer papel que tiene que ver con la acción preventiva y sin lugar a dudas es de las más importantes porque es allí donde se ejerce de verdad el poder moral. Lo ético muchas veces no se expresa con la función, sino muchas veces solo se expresa con el contacto. Entonces allí la construcción de todo un modelo de actuación de la Procuraduría y la acción preventiva es urgente, y estamos en esa tarea. Si bien es cierto el procurador Bernal Cuéllar había iniciado unas primeras aproximaciones a esa visión de la Procuraduría como un ente preventivo más que sancionador, de alguna manera expuesto de la administración del doctor Maya, como la tercera función es importante de mirar por la Procuraduría, pero la Procuraduría hasta hoy viene actuando preventivamente en muchas ocasiones solo reactiva, solamente frente a la queja y el proceso contractual y envía un actor que revisa que el proceso sea el adecuado a la legalidad, pero ese es un proceso de control de la legalidad y de actuaciones muy puntuales lo cual implicaría que la Procuraduría tuviese casi que por cada funcionario público un funcionario de la Procuraduría al lado vigilando que se hiciese bien el proceso, tema que es imposible. Entonces, hoy creemos que la acción preventiva, es primera, de acompañamiento a la gestión pública debe continuar, pero deben construirse nuevas modalidades de actuación en la Procuraduría que es lo que estamos haciendo. Que consiste en poder potencializar las normas que son construidas como barreras para la corrupción o como preventivas para el error administrativo. Entonces, cómo garantizar que esas barreras se mantengan sólidas solamente medio mecanismos que nos permitan garantizar que se están cumpliendo esas normas y se están aplicando en el territorio y en la nación. Es decir, una acción preventiva de la Procuraduría más orientada a volver a construir en Colombia la cultura de la aplicación normativa, la cultura de que estamos regidos por normas y por reglas y debemos orientarnos por ellas. En algún momento en la historia de Colombia, quizás durante el frente nacional superamos el tema de las barreras normativas, quizás porque nuestro contradictor natural que era el partido contrario y nos mantenía vigilantes dejó de actuar y empezamos a ser condescendientes con que cumplan las normas y no pasa nada por el otro es del partido amigo y es mejor no tocarlo. De alguna manera culturalmente eso nos afectó radicalmente. Y pasamos a ser un país de estricto cumplimiento moral, que era Colombia, con dificultades obvio, porque era un país en desarrollo, pues era un país de estructuras morales y éticas muy fuertes, tanto que derrocamos a un presidente porque sacó un préstamo empeñando su sueldo; esos eran los índices de moralidad que tenía Colombia, que fue el caso de Marco Fidel Suarez o hicimos renunciar a un presidente, como fue el caso de López Pumarejo porque el hijo tenía contratos y justo después en el Frente Nacional ese hijo fue presidente, cuando rompimos la barrera moral. Entonces yo creo

que la construcción nuevamente de una cultura de la normatividad va a ser un proceso lento, seguramente de décadas, pero tienen que empezar por algo elemental y es llevar el mensaje a cada funcionario público de que hay normas simples que deben cumplir, que aparentemente no son importantes, pero dentro de la estructura de construcción de barreras contra la corrupción y de barreras contra el error administrativo son muy importantes. Entonces esa forma de emprender la acción preventiva para nosotros es esencial y fundamental. Sin lugar a dudas, va a ser una acción muy importante frente a la corrupción, pasando a la segunda parte de tu pregunta.

P: Una pregunta sobre lo que me has dicho, en cuanto a la primera función, cómo son ahí los límites o hay un cruce con la defensoría del pueblo en cuanto a representar el interés general o al ciudadano.

R: No, recordemos que la defensoría del pueblo actúa dentro del proceso penal, pero actúa es como defensor público, o sea en defensa del ciudadano. Ahí la Defensoría del Pueblo lo que hace es un servicio social para el que no tiene recursos para pagar un abogado y actúa en ese marco. Hay otras actuaciones que desarrolla la Defensoría más allá de la actuación en el mismo proceso penal que es la defensa exclusiva de los Derechos Humanos y la protección de las etnias y de los más débiles, pero es un papel que comparte con la Procuraduría, y recuerde que la Defensoría del pueblo es parte del Ministerio Público. En últimas, otro paquete del Ministerio Público, no forma parte de la rama ejecutiva, no forma parte de la rama legislativa, no forma parte de la rama judicial y está el Ministerio Público y a este lo encabeza la Procuraduría y a cargo de esta está la Defensoría del Pueblo, solo que su nombramiento tiene otro origen, pero a nosotros nos corresponde necesariamente trabajar la Procuraduría.

P: En cuanto a integridad y control de la corrupción ¿qué fortalezas y debilidades tiene la Procuraduría en esa labor?

R: Empecemos por las debilidades. Las debilidades en la acción que durante muchos años tuvo la Procuraduría y el Estado sobre la Procuraduría, viéndolo sólo como disciplinador de los funcionarios públicos. En ese orden de ideas la Procuraduría se limitó a eso y cumplía un papel residual: llegaba la queja y adelantaba su proceso disciplinario y ya. Digamos que no había una función de una Procuraduría como detentadora o protectora del interés público en general, que es por donde puede tomar el tema de corrupción y corruptibilidad. Así la Procuraduría estuvo pensada para disciplinar los funcionarios públicos, como un inspector, o como dice el procurador

como un prefecto de disciplina, entonces usted encuentra que la estructura de la Procuraduría es débil frente a la Contraloría. Nosotros somos una tercera parte de lo que es la Contraloría General de la Nación, nosotros somos frente a unos equipos, por ejemplo, el programa presidencial frente a lucha contra la corrupción, las unidades de lucha contra la corrupción que tiene la Procuraduría son una décima parte de lo que tienen en contratos en presupuesto. Sin embargo, ellos no tienen los “dientes” que nosotros tenemos. De esa misma manera el Estado ha descuidado a la Procuraduría en su función de lucha contra la corrupción y no la ha fortalecido. El doctor Maya logró un crédito hace cuatro años para fortalecer la Procuraduría y con eso se hizo algún avance, al menos se sacó a la Procuraduría del siglo XVIII, porque sin este crédito que fue apenas hace cuatro años, es decir, que hace cinco años por cada ocho funcionarios uno tenía computador, hace ocho años en una misma oficina funcionaban 10 o 15 funcionarios y con muebles de los que entregaba el poder judicial de la reforma de los noventa u ochenta, eran muebles viejos. Y nuestros mecanismos probatorios todavía están en proceso de ajuste con la embajada americana. Los mecanismos probatorios de la Procuraduría se limitan a dos: la documental y lo testimonial. Es decir, nosotros en temas probatorios y de capacidad investigativa estábamos como estaba la justicia hace 40 o 50 años. Es decir, la prueba pericial muy limitada, las pruebas de apológicas en la Procuraduría muy limitadas, las pruebas de laboratorio igual. Apenas desde el año pasado con la colaboración norteamericana estamos modernizando las formas de recaudo probatorio en la Procuraduría y de la ejecución probatoria incluso de análisis probatorio en la Procuraduría y eso ha sido fundamental. Entonces tenemos muchas debilidades. De los 3400 funcionarios que tiene la Procuraduría solamente en acciones disciplinarias hay 800 o 900 funcionarios. Lo demás está en la intervención judicial, claro cada juez debe tener un funcionario que esté atento a su labor, entonces se consume un importante número de la planta de personal de la Procuraduría, entonces digamos que el grueso de la Procuraduría está en intervención judicial y en representación de los ciudadanos actuando en todos los procesos penales, laborales, de familia y en algunos civiles que a gusto escoge la Procuraduría. Otra parte importante focalizada en prevención, pero en la prevención el ejercicio de control, de ir a acompañar a una licitación, de ir a acompañar el proceso de venta de la electrificadora, de ir a acompañar el proceso de licitación del tercer canal en la Comisión Nacional de Televisión, y así, este es otro grupo destinado a estas labores. Y el tema administrativo, una estructura que tiene por cada departamento una regional y varias provinciales, una estructura que es obvia para sostener un esquema de estos y en disciplinarios quedamos por ahí con 800 o 900 funcionarios para 26746 procesos que había ayer

en la Procuraduría. Eso implica una carga importante y unas dificultades. Súmele a esto que el proceso disciplinario como está contemplado en la ley 734 es un proceso pesado, es un proceso engorroso, dificultoso, creado como un modelo de gestión judicial de los años sesenta y setenta, muy garantista, muy formalista, que hace apenas un mes la corte nos abrió un espacio y dijo: tramite proceso verbal, mientras interpretaba un artículo de la ley que daba como un resquicio y por ahí abrió la puerta y dijo: hágale con proceso verbal de la siguiente manera y nos dio unas pautas. Pero una reforma en el proceso disciplinario es urgente, porque un proceso disciplinario se está demorando de 18 a 24 meses. Entonces no vamos allá y encontramos el error sino que nos llega por algún lado, generalmente por la Contraloría y la Contraloría hace auditorías al año vencido, entonces fácilmente nosotros estamos recibiendo quejas de 4 o 5 años atrás, a punto de prescribir, porque dura 5 años no más. Entonces recibimos quejas muy viejas de gente que ya no está en la administración e iniciamos procesos de 18 a 24 meses, entonces el efecto es grande, tenemos dificultades. En eso estamos proponiendo una reforma a la ley 134, estamos proponiendo impulsar muchos más el procedimiento verbal y de otro lado, la acción preventiva de la que ya hablamos hace unos minutos, que permite localizar el error en esta administración en tiempo real para poder actuar a tiempo, antes de que nos llegue el de la Contraloría que nos llega dentro de dos años. Entonces esa es una debilidad. A pesar de esa debilidad la Procuraduría es el órgano que más sanciona en temas de administración pública. Nosotros sancionamos 700% más que la Contraloría y 600 y pucho más que la Fiscalía en delitos de la administración pública. Ahora, estrategias de lucha contra la corrupción: nosotros hemos montado “para responder tu pregunta” nuestra estrategia de lucha contra la corrupción con tres vértices, que pueden ser atacados con acciones conjuntas o con acciones focalizadas a cada uno de los casos. Estos vértices están en tres conceptos claves: uno que se llama presión, o sea, la presión que recibe el funcionario público frente a la corrupción, eso quiere decir: el actor privado, disminuirle los riesgos de presión, un comercio desorganizado, entonces estamos presionando y debemos presionar a la Superintendencia para que regulen el comercio privado, para que controlen como el privado puede ofrecerle a un público por debajo de los precios de producción con el fin de obtener una ganancia extra. Seguramente viene de contrabando o bienes privados que sin ningún recato ofrece bienes a los administradores públicos, etc. Temas de pactos de buen comercio, temas de control de las cámaras de comercio de sus propios asociados. Colombia es de los pocos países en el mundo que no tiene estructurados los colegios o los sindicatos, entendidos estos en buen sentido, los sindicatos de oficios y de artes y es de los pocos que muy poca agremiación tiene en el sector

comercial de países del mundo. Al privado no lo debe regular el Estado porque ellos deben tener sus propios esquemas de regulación, a través de sus colegios, a través de sus sindicatos o de sus asociaciones de comerciantes deben tener su propio mecanismo de regulación. De tal manera que puedan sancionar al que esté obrando irregularmente. Entonces esa desregularización de la actividad en lo privado afecta a lo público, porque cuando lo privado entra en crisis moral necesariamente afecta lo público. Hoy es una realidad, y si bien es cierto antaño el público era el que inducía a la corrupción. Hoy día ya el privado es el que empuja y es uno de los primeros actores fundamentales que impulsan a la corrupción. Entonces toca disminuir ese vértice de la presión con estrategias concretas en el sector privado. Hemos tenido reuniones muy interesantes con los gremios. En el sector del valle del cauca hemos tenido reuniones concretas, con todos los actores del sector, con los representantes de la Cámara de Comercio, con los Representantes de ingenieros y comerciantes, etc. Tratando de focalizar eso. Y por supuesto presionando a la Superintendencia para que desarrollen la reglamentación que deben desarrollar, de seguimiento, de control al oligopolio, al monopolio, a la competencia desleal y presionar al Congreso, porque a estas alturas no ha emprendido el desarrollo de postulados normativos concretos, que existen, orientados para colegios e instituciones, pero además también presionar al SENA y a la ESAP que tienen por mandato legal fortalecer el tema de competencias para el ejercicio de las actividades comerciales y de las actividades de oficio y de ocupación. Ellos tienen por ley la obligación de tener ya estructurado el tema de habilitación o acreditación o como lo quieras llamar porque son diferentes las normas para un sector y para otro. El SENA ya lleva algunos temas avanzados en algunas áreas, en salud por ejemplo, hoy no puede alguien ejercer un auxiliar de enfermería si no ha desarrollado unos cursos de competencias que le certifique un establecimiento especializado. Por ejemplo, en el área de los soldadores. Hay áreas en el ejercicio profesional que Colombia ha ido avanzando, pero en eso Colombia está muy atrás con naciones desarrolladas o incluso con naciones subdesarrolladas, incluso como Panamá. Este ya tiene muy regularizado y organizado el ejercicio de las profesiones y de los oficios y aquí no. Aquí en Colombia solo existen tres o cuatro profesiones desarrolladas. Contaduría, Derecho a Medios, Ingeniería, Medicina sólo los anesthesiólogos y los radiólogos, los auxiliares de enfermería y cuatro o cinco ocupaciones más, el resto está desregularizado, entonces disminuir la presión. El segundo vértice es disminuir la oportunidad, y eso tiene que ver con gobernabilidad, con fortalecer todos los sistemas de poder y de cumplimiento normativo y es ahí donde está la estrategia de la matriz, de seguimiento territorial es donde está la necesidad de fortalecer los sistemas de información etc. Digamos que

el fuerte de lo que hoy hace el Estado de lucha contra la corrupción está por el lado de la oportunidad. Así están pensadas las convenciones Iberoamericanas y de Relaciones unidas de lucha contra la corrupción. El MESI no es más que una estrategia de lucha contra la corrupción. La normatividad en contratación no es más que otra lucha contra la corrupción. Entonces vemos que ese vértice de la oportunidad es el más desarrollado, pero aún falta mucho, porque están las normas pero no está el tema de ejecutarlas y de aplicarlas y de garantizar que se estén ejecutando. Y, el tercer vértice es la racionalidad, consiste en que tenemos que construir un funcionario público que a pesar de que tenga presión y a pesar de que tenga oportunidad tenga la capacidad ética de racionalizar lo que le están diciendo y poder decir un no a los actos de corrupción. Este vértice debe estar orientado a cultura ciudadana, a reconstruir en Colombia nuevamente los valores éticos, a reconstruir el papel de la familia, el papel de los hijos, el papel de las madres, el papel de los padres en educar nuevas generaciones. También entender que hoy la familia se ha perdido por el afán del éxito de la mujer o del hombre y se les olvida que el éxito más importante es tener buenos hijos y en eso está fracasando esta generación. Entonces es necesario construir parámetros para fortalecer ese vértice, para cerrar ese vértice y desde ahí pensamos desde la Procuraduría emprender acciones concretas de campañas de cultura ciudadana. Construir modelos de actuación ética que vayan hasta los colegios y las universidades y que nos permita trabajar con todas las regiones. Ese es el enfoque.

P: Por último, ¿cuál es tu visión del arreglo institucional colombiano en su conjunto: la labor de los organismos de control, más las tres ramas del poder, más la ciudadanía? ¿cómo funciona o dónde están los puntos críticos de ese arreglo?

R: Es evidente que estamos distanciados, es evidente que por muchas razones, culturales incluso la ciudadanía no sienta al Gobierno como parte suya, el comerciante corriente, el campesino no siente que los Ministerios estén con él y a su vez que los organismos de control estén con él. Hoy hay una disfunción y un diálogo nulo entre la sociedad civil, entre el ciudadano corriente y el Estado en todo su conjunto, pero aún más grave es la disfunción y el diálogo nulo entre el Estado mismo. Casos concretos: hoy cada Ministerio tiene su sistema de información y cada Ministro que llega crea su nuevo sistema de información y cada administrador que llega crea su propio sistema de información, entendiendo que un sistema de información para el Estado es como los ojos para el gerente, es como los ojos para el conductor. Si usted no tiene un sistema de información no sabe para dónde va. Entonces ante la ausencia de un sistema concreto que refleja la delegación de

Estado, entonces lo que hay es multiplicidad de visiones cada uno desde su poquito y lamentablemente no tenemos un organismo que integre todos los sistemas de información. Cada cual quiere hacer lo suyo, a pesar de los esfuerzos del FUT, del sistema único, a pesar de todos los esfuerzos, pero cada uno por su lado. Eso es un ejemplo de lo que ocurre.

Entonces solo Procuraduría tiene tres sistemas de información y Contraloría tiene su propio sistema, Contaduría tiene su propio sistema, cuando todos deberíamos beber de las mismas aguas y tener un proceso de diálogo permanente en ese tema de recolección de información. Eso es un ejemplo, es un reflejo, es la muestra de la enfermedad, pero así es en todo.

P: ¿Y en cuanto a la posibilidad real de que los ciudadanos ejerzan control sobre la administración pública?

R: Hoy ejercen el control formulando las denuncias frente a la Procuraduría, ante la Contraloría cuando tenemos bajísimo niveles de resultados en el logro de la sanción y de la imputación de responsabilidades ni hablemos y de la sanción fiscal menos. Entonces hoy el diálogo con la ciudadanía con el Estado, en cuanto a control, es muy complejo, entonces el ciudadano queda expuesto y frustrado en últimas. Ha habido avances importantes, no se puede negar, el tema de participación ciudadana, de inmiscuir al ciudadano en los procesos de desarrollo, pero falta muchísimo. Creo que el tema de construcción de presupuestos participativos, el tema de planes de desarrollo participativos, es verdad que ha avanzado, pero falta mucho. Y cuando el ciudadano logra actuar allí en algunas unas etapas iniciales de Gobierno, en el diseño quizá, pero no puede acompañar el proceso de ejecución, ahí viene la disfunción. Participan en algunas ocasiones en la construcción, pero en el desarrollo se quedó atrás. Porque el Estado no está diseñado para que el ciudadano lo acompañe permanentemente. Se diseñaron las famosas veedurías que hoy se han convertido en un problema también, porque se han convertido en unos negociantes extorsionadores de la administración lamentablemente y si descuidamos otros mecanismos de participación ciudadana que eran muy válidas y eran las juntas de acción comunal, absolutamente democráticas, donde no había posibilidad de negocio y las abandonamos por crear las veedurías y las veedurías se nos están volviendo hoy un problema.

Entonces bueno, el Estado no fue juicioso a pesar de todo el esquema normativo que existe para el tema del acompañamiento permanente del ciudadano y de la interacción entre el ciudadano y del ejecutor de la obra, entonces el único mecanismo que le queda para corregirlo, porque no le

parece bien dentro de la obra que se está ejecutando, porque por algún motivo la conoce, entonces se dedica a acusar en Contraloría, en Procuraduría y en Fiscalía y ahí el nivel de respuesta que nosotros tenemos es muy bajo, entonces ahí se genera otra disfunción, otro “desdiálogo”, entre el ciudadano y el Estado. ¿Qué le queda al ciudadano?, la desazón. Y entonces estamos en un país aún más complejo que es el de no justicia, donde no pasa nada. Y se pueden generar problemas más graves.

P: Sí, fíjate que curiosamente varias conclusiones preliminares de esta investigación se relacionan con el tema de la impunidad. En el fondo, el problema de la corrupción es un problema de impunidad, también de educación, cultura, pero también de impunidad.

R: La impunidad tiene varias razones: una, no hay sistemas de información y sistemas de archivos que capturen la información a tiempo y nos permitan actuar a tiempo, pero además actuar con certeza. Usted recibe la queja de un acto de corrupción y como los sistemas de archivo y de información no son eficientes, cuando usted va a actuar el funcionario ya ha ocultado o ha corregido, entonces así usted realice la investigación más poderosa no va a encontrar rastro, eso es un primer factor. Por eso nuestro esfuerzo con esta delegada del tema de archivo de información que para nosotros es crítico. Usted firmó un decreto de nombramiento hoy a una persona que no tiene requisitos y que de inmediato quede en un sistema absolutamente invulnerable que se fue formulado y fue suscrito ese decreto, pero como están hoy las cosas: “no, el decreto desapareció”. Otro tema de impunidad, la estructura normativa que tenemos para sancionar al corrupto, es decir, el proceso disciplinario es muy difícil, complejo. En vez de ser un proceso fácil, de alguna manera garantizando el derecho a la defensa de manera eficiente, estamos en un proceso del siglo XVIII, está como si hubiera sido escrito por un Andrés Bello, aunque él era muy sencillo, pero en cuanto a formalismos es increíble a pesar de ser un código nuevo. Y otra debilidad de los organismos que ejercemos la función ya estructurados, nosotros con solo mover ciertos funcionarios a adelantar 26.000 procesos. Y en la Rama Judicial pues ni hablar. Procesos judiciales de 20 años, procesos ejecutivos para una simple letra de \$1.000.000 se están demorando entre 6, 7 y 8 años. Un empleado mal retirado del servicio y obtiene justicia después de 8 años y eso que es un procedimiento verbal.

Entrevista 5

P: ¿Cómo describirías el arreglo institucional colombiano de integridad y control de la corrupción?

R: En el caso colombiano hay un tema estructural de debilidad del Estado que tiene que ver mucho, uno, con los mecanismos de intermediación más clientelares o clientelistas que se vuelven un poco más susceptibles de ser copados por tácticas de corrupción y esa debilidad creo que evidentemente está un poco en el trasfondo de la magnitud del problema o fenómeno de la corrupción. Sin embargo, creo que en relación con ese tema hay un sobredimensionamiento del tema y una cosa nacional de sentirnos los más corruptos, los peores, etc. Yo creo que en eso hay muchos sectores de los medios de comunicación y de la academia que realmente sin información válida y sin trabajo de campo ni conocimiento lo que tienen es un poco de opiniones fáciles sobre el tema, ideas generales y arman una telenovela del tema de la corrupción que no es muy real. Yo creo que en ningún caso la corrupción en Colombia sea en su dimensión mucho mayor de la que uno puede encontrar en México, en Brasil y ahora en Argentina. Pero siempre nos hemos puesto en una posición de minusvalía muy complicada. Y los primeros grupos que hicieron caballito de batalla fueron los gaviristas, en relación con el samperismo. Ahora, sin duda hay fenómenos que han sido muy fuertes acá como el tema que empieza a entender uno ya mejor y tiene que ver con la debilidad institucionalidad estatal y este que finalmente un tema como el del narcotráfico permea. Pero eso habría que estudiarlo mucho mejor, dejar de hacer tanto escándalo y conocer mucho más del asunto. Entonces, en ese sentido, el arreglo institucional para el control de, ha sido un arreglo que todavía me parece muy frágil y donde no podría uno encontrar realmente una evolución. Yo veo, por ejemplo, ¿quién puede controlar un poco ese tema?, inicialmente y es lo que se descubre siempre en los mecanismo de control, es la fiscalía, y se ha logrado por esa vía crear una línea anticorrupción. Pero todavía hace falta construir una institucionalidad en la práctica frente a eso. Esa que es la parte concreta y real donde se puede hacer algo entre Contraloría, procuraduría y Fiscalía siguen teniendo unas fallas enormes. Entonces ¿qué opción se tomó?, un programa presidencial de lucha contra la corrupción que realmente depende totalmente de quién esté a la cabeza. Si es Germán Cardona, un gran estadista después de que no hizo nada, o el que estaba en la época de Pastrana, que era un manizaleño del cual no recuerdo el nombre y él era buenísimo e hizo algunas tareítas: montó unas dinámicas con encuestas con el

Banco Mundial y algunas reuniones y bueno... pero hay buenas iniciativas que siempre se quedaban en cosas que nadie cerraba, y él no tenía esa capacidad tampoco sino para dar entrevistas y salir un poco en medios, después de Cardona viene la Paca Zuleta, y ella se dedica a hacer política pero tiene una enorme claridad al decir que el programa en el fondo no tiene dientes y por tanto, lo mejor es transferirle las capacidades a quienes sí tienen dientes, pero no es sino que salga la Paca, que logró formular política y generar documentos y luego llega Rodrigo Lara y él lo que tiene es una intención política de hacerse visible y tener línea directa con la W [una emisora de radio] y coger unos objetivos para hacer escándalos que le permiten mostrarse como el Zar anticorrupción. Que sin duda detrás de eso hay problemas, pero hay una mirada puramente, digamos, condenatoria y de hacer escándalos para mostrar, y después viene Oscar Ortiz que ha hecho algunas cosas interesantes y digamos que en eso hay un tema de pactos de transparencia, de control público del uso de las regalías, pero siempre son las cosas que al final se quedan siempre en la mitad, ¿no? Y en Oscar es interesante porque me parece que ha hecho muchas cosas muy desde una figura que apareció en la Constitución del 91 y es la veeduría ciudadana, que tiene la mirada del veedor. Y creo que ha hecho cosas. A finales del año pasado, en la agenda yo mirando. Pero con algunas salidas en falso que son muy complicadas, uno estando dentro del gobierno no puede salir a decir que la corrupción son tantos puntos del PIB, sabiendo que detrás de todo hay una mirada bastante escandalosa. Entonces al final no hace escándalo pero eso no es cierto, digamos. En la etapa de Mauricio Castro, se hicieron un par de consultorías que están un poco ahí perdidas, una de cómo organizar el tema de institucionalidad de Derechos Humanos y otra cómo organizar la institucionalidad anticorrupción. Hay una propuesta que debe tener el PRAP y que deben tener aquí y nunca se ha mirado a fondo. Donde se mira institucionalmente cómo se perdía, o si se quiere que haya una buena institucionalidad qué habría que crear. Y hay entidades supra gubernamentales para lidiar con este tema. Pero eso está ahí guardado en los anaqueles y es un trabajo que valdría la pena mirar, el autor de esto es Diego Bautista.

Yo lo otro que veo del arreglo institucional es que no es muy sólido por eso, entre los que tienen dientes y los que no. porque al final son arreglos de momento, de coyuntura entre Procuraduría, Contraloría y Fiscalía con unos asesores del programa presidencial. Pero no es lo ideal.

P: Y en cuanto a las normas y el marco jurídico, ¿tú cómo lo ves?, suficiente, excesivo.

R: Yo lo que veo es que acá hay recursos suficientes para hablar del tema, pero hay unos grandes huecos en el tema de contratación que permiten que la corrupción campee de manera... digamos hay prácticas que están en fronteras raras, y es donde la gente se gana las concesiones en los grandes negocios, se debería tener un equipo de abogados listos para que diga no. Ganar más o menos así no se haga la obra y yo también ganar a partir de demandar, hay cosas muy complicadas. Y es lo que puede enredar muchísimo todavía procesos y trámites. Ahora, se ha visto ahí que ciertos procesos contractuales complejos donde se mete el acompañamiento de la Contraloría, la Procuraduría y el programa presidencial y al final se logra sacar, digamos. Se logra sacar y evitar procesos, pero hay otros que siguen muy embolados, por ejemplo, está el tercer canal, donde al final digamos hay unos intereses muy fuerte peleándose por cosas muy grandes, pero a partir de la adjudicación de todas la utilidades que da. Yo diría que en materia de la normatividad para tratar de evitar la corrupción y todo eso, no es generando más reglas, sino lo que se necesita es alguien con el acercamiento suficiente y con mucho sentido que aplique las normas existentes, y tal vez, que tenga la capacidad de, es decir, así como se hizo el trabajo y se entregan regalías para tratar de evitar toca agarrar esos grandes procesos contractuales y divulgarlos y crear unas dinámicas que permitan controlar. Pero ahí más que una cosa macro yo creo que es una perspectiva casi de investigación penal y encontrar los sistemas. Ahora, es difícil todo esto, porque hay intereses. Debes traer tú la persona que sea neutral.

Por ejemplo, todo el tema de tierras que genera unos nichos de corrupción tremendos, también está el tema de subsidios pensionales y demás, que también generan este tipo de cosas. Son unos nichos, donde se crean unas prácticas y se necesita la capacidad de alguien que reaccione a una dinámica que se impone, digamos, como promotora y reproductora de corrupción, pero ahí la pregunta es ¿qué necesita uno?, digamos, más reglas, más normas, una entidad con dientes para esas cosas, ¿sí?, como una gran gerencia anticorrupción. Yo creo que el trabajo de Diego Bautista es interesante para esto. Él mira casos internacionales de cómo lo han manejado y hay una propuesta ahí.

P: El segundo tema grande es la rendición de cuentas, específicamente la medida en que la rendición de cuentas puede servir junto con la transparencia para prevenir la corrupción. En ese sentido, cómo estamos, sobretodo en la relación entre el ejecutivo y la ciudadanía.

R: Yo creo que ahí se ha construido todo un sistema de rendición de cuentas que no existía y que yo creo que apenas pase este gobierno va a ser útil porque se va a poder ajustar mucho, ojalá, a hacer un ejercicio menos para evitarse los regañíos del Presidente y hacer un control de gestión un poco más real, y hay otro riesgo que tiene este gobierno y es tener más y más cifras de los costos a veces no sirve para nada. Porque las cifras a veces no son. Se deberían buscar mecanismos un poco más sistemáticos, más de proceso para poder hacer que la ciudadanía haga control de gestión. Lo que pasa es que yo creo, entendiendo por ejemplo, que los procesos comunitarios son una cosa más para legitimar y mantener al gobierno con los movimientos de la ciudadanía. En la práctica digamos, ese podría ser un mecanismo para poder tramitar un sistema de aproximaciones. Pero lo cierto es que en la práctica no veo que haya un mecanismo, donde la ciudadanía pase del escándalo a realizar un proceso de rendición de cuentas más real. Ahí falta algo. Es debilidad del lado de la ciudadanía. Creo que a la ciudadanía hay cosas que no le interesan, le interesan las cosas como escandalosas, el chisme, entonces esa parte hay que construirla. Se volvió algo social, se aprendió fue que a partir del escándalo y de la denuncia y de la conseja funciona todo. Yo creo que ahí, toca mirar cosas con más detalle y habría que mirar que cosas funcionaron. Pero creo que hay muy malas lecturas de todos estos procesos y hay malas lecturas además en instancias que uno se preocupa. Porque por ejemplo el año pasado, ciencia política, hace dos años, se hizo un estudio para demostrar cómo los procesos comunitarios, o sea, una herramienta para reasignar el presupuesto nacional, y salieron con una cosa que... lo digo por todos los politólogos, que más que la ignorancia en el tema presupuestal, pero es en clave, pero entonces tú coges unas hipótesis y las muestras presupuestalmente, pero enredado y no dejas ver que hay un problema de corrupción. Es como esa lectura que termina siendo absolutamente, que lo inhabilita a uno para hacer cualquier cosa, porque de todas maneras los recursos toca usarlos para controlar las entidades de las comunidades. Entonces, cualquier camino es malo y además está mal leído, entonces no hay... ese tipo de cosas tienen que tener un cambio. Y si eso pasa a nivel académico imagínese lo que puede pasar en otros ámbitos.

P: Hay una cosa que me he encontrado con cosas en la ciudadanía donde la constitución abre unos espacios, pero no hay forma de aprovecharlos.

R: Porque la mentalidad de transparencia también es el escándalo, y por el escándalo les interesa cinco el soporte técnico de las cosas, es complicado, pero creo que en lugar de cualificarlo

técnicamente y ayudar, están pendientes del escándalo. Me acuerdo de una pelea muy interesante, porque este gobierno y el vicepresidente duraron más tiempo con el tema de que iban a construir un índice de corrupción, lo cual es absurdo, pero en ese proceso, me acuerdo que Manuel Fernando Castro se pegó unas garroteras con la de transparencia muy fuertes porque esa señora daba el juego técnico y cuando había que tomar decisiones se salía a cuestionar y a hacer escándalos.

P: Volvamos un poquito los organismos de control, ¿cuáles son las debilidades que tienen los organismos de control, en sus poderes de investigación, en su capacidad de procesar la información, en las sanciones?

R: Tienen todos los fundamentos normativos y legales para hacerlo, pero están también en unas dinámicas burocrático-administrativas que conducen es a otra cosa, entonces uno recibe anualmente todo el trabajo de la Contraloría, que además a las entidades les cuesta un “jurgo” para unas auditorías larguísimas que además es desgastante y el nivel de dificultad es fuerte para que las personas de la Contraloría entiendan, entonces terminan agarrados de unas cositas y no apuntando a cosas importantes. Ahora, por otro lado una cosa complicada y es que ellos son grandes grupos de empleo y de cosas políticas y burocráticas muy complicadas, pero también encuentra uno gente muy buena haciendo cosas buenas y tareas muy buenas aquí adentro, es una cosa como rara digamos. Siempre oye uno el tema de acabar las Contralorías y creo que sería más inteligente en pensar cómo las reconstruyen o remodelan en esa parte territorial y en lo central digamos, en cualquier caso uno ve que los dos últimos contralores han terminado en la cárcel. Que esas instancias siendo de cuotas políticas y demás, también tengan instancias técnicas válidas, pero sin duda hay unos trabajos buenos. Yo no soy muy optimista en qué se puede lograr con eso, es complicado. Es muy banal. Pero estas son entidades que tienen una historias muy larga y volverlas gerencialmente eficaces es difícil. Digamos, yo creo que todavía no hay una claridad muy buena. Y además terminan siendo instancias que juegan unos rollos complejos. Por ejemplo, tú podrías decir que la Contraloría podría meter mucha plata en la corrupción, pero ahora la Procuraduría tiene muchos problemas como en Derechos Humanos y ahora el rollo con la reelección. Entonces a qué horas un Procurador va a querer líos y tratar de robarse un dinero en eso. Y en la contraloría lo mismo. Ahora, obviamente el mecanismo tiene cosas, digamos, toca ver también por quién está liderada y quiénes son muy importantes. Sin embargo, las instituciones

tienen una dinámica interna con fortalezas que no las dejan caer del todo, pero tendría que funcionar los 4 años exactos la función.

Entrevista 6

P: ¿Hay un problema de corrupción en Colombia y dónde está el problema?

R: Yo sé que hay un problema de corrupción en Colombia, pero también hay que ubicar qué tan grave es. A mí me gusta mirar las comparaciones internacionales, y yo creo que tú las has visto me imagino, mi impresión es que Colombia queda en el promedio digamos, no está ni entre los peores ni entre los mejores, y pues uno siempre quiere que esté mejor. Mejor dicho, ojalá estuviéramos como Chile, y hay que luchar y tratar de llegar allá. Entonces yo sí creo que hay un problema de corrupción y hay que combatirlo. Ahora, no sé cuántas preguntas tengas ahí y toda la cosa, pero digamos esto viene desde el sector privado una actitud y una cultura hasta temas de debilidad institucional en el sector público. Tanto a nivel de Gobierno Nacional como en los Gobiernos Locales.

P: ¿Cómo son las instituciones colombianas frente a la institución?, ¿cómo ves tú el arreglo institucional que hay en Colombia?

R: A ver, yo te voy a decir una cosa, yo creo que en el país ha habido avances, para hacerle frente a este tema. Reformas como la ley de contratación. Las reformas de regalías, para la vigilancia y el control de regalías. Los temas de gobierno electrónico y sistemas de información, el sistema de información de compras públicas, todo eso permite decir que hoy al 2010, Colombia tiene un Estado que es mejor que hace 10 años en hacerle frente a la corrupción, ha habido un avance. Eso sí, no sé si ese avance se refleja en indicadores que permitan mirar eso, sería bueno comparar, comprobarlo, y por lo menos, hay un avance. Por lo menos, en este gobierno, en particular, se ha hecho un esfuerzo importante, pero el problema de la corrupción si existe y como te digo ahí hay temas: Mockus señala a la cultura del atajo, tal cosa es de los vivos. Desde esa concepción hasta temas de debilidad. A mí me preocupa la falta de buen gobierno, por ejemplo, en muchos municipios. Aquí tenemos 1104 municipios, el 94% de los municipios es donde justamente se concentra el tema de mayor debilidad institucional y menor capacidad de gestión y donde es más posible que caigan en temas de corrupción.

P: Desde el marco jurídico y todo el diseño institucional, ¿cómo ves que estamos?, digamos que ahí hay dos posiciones, hay quienes dicen que faltan normas y quienes dicen que sobran normas.

R: Yo voy más hacia el segundo que al primero, y de hecho te voy a contar ejemplos, yo he estado en unos temas sobre transparencia y todo el tema, digamos, de los contratos de infraestructura, y en una de las cosas que había consenso, en un seminario que estaba con Juan Martín Caicedo, es ver que no es un problema de ley, o bien es de decisiones políticas o de cómo hacer que el sistema funcione mucho más. Te voy a dar un ejemplo, nosotros en planeación, regalías detecta cada ratito los hallazgos estos en la utilización regalías, los cuales son transferidos a los organismos de control, a la Procuraduría y Contraloría departamental, que es el orden virtual, pero muchos de esos mueren ahí, y no porque no hayan leyes, ni normas, ni haya reglamentación, sino porque no opera. Eso es un tema que no opera el sistema de control como debería operar. Entonces yo creo que puede ser eso, aunque también es un tema de política. Por ejemplo, en el caso de infraestructura, vamos a sacar una política para la definición de proyectos de infraestructura, siguiendo una serie de etapas que garanticen que cuando sale una licitación ya tengan suficientes estudios y ya hayan avanzado y hayan madurado lo suficiente y por lo tanto, que cuando salgan los proyectos ya estén en mejores condiciones y haya menos probabilidades de disputas judiciales, y haya menos probabilidades de controversias, y menos probabilidades de corrupción. Pero yo sí creo que el ordenamiento jurídico que tiene Colombia ha avanzado, y que el problema no es ahí, el problema es de cómo hacer funcionar el mecanismo de los órganos de control y cómo avanzar en políticas que ayuden a mejorar.

P: Y los organismo de control ¿cuáles son las debilidades que tienen?, ¿por qué será que fallan tanto?

R: Mira, yo la verdad, ¿tú vas a entrevistar a Amparo García?, es fundamental, porque ellos son los que están en el día a día con esas entidades, entonces qué ocurre: tú ves que la Contraloría aquí llega, mejor dicho, con una lista enorme y un detalle muy preciso de qué hay que ver y todo. Realmente uno diría que para que hallen un caso de corrupción en Planeación es muy difícil. Es muy complicado por la estructura, por los mecanismos de control interno, por los mecanismos de control de calidad, los mecanismos de manejo de riesgos, de prender alarmas, pero también por la acción de los mecanismos de control, entonces uno dice: todo eso en conjunto funciona y acá en Planeación funciona y seguramente en muchas entidades. Pero a nivel departamental y municipal no funciona o no funciona igual, yo creo que sí hay que mirar muy bien cómo está el tema de los

organismos de control a nivel de las entidades territoriales. Ahora, yo no soy un experto en esto y no tengo un diagnóstico, por eso te digo, pero lo que sabemos por experiencia, por ejemplo el tema de regalías es que eso no llega, o mucho de eso muere en las investigaciones, muchas de las cuales deben terminar con decisiones judiciales, pues si mueren sin ningún efecto y sin ninguna implicación. Yo creo que de otro lado, cuando uno ve a la Contraloría o a la Procuraduría, etc., yo creo que ellos... y además de presupuesto tienen un montón de recursos, yo tampoco creo que sea el problema, pero es muy desigual.

P: El tema de rendición de cuentas se relaciona con el control de la corrupción porque involucra a los ciudadanos también como supervisores de la cuestión pública, ¿tú crees que a nivel del ejecutivo hay suficiente espacio para que los ciudadanos puedan intervenir y controlar las acciones del legislativo?

R: Sí, en esto ha habido un cambio muy importante también. Es decir, en buena medida los Concejos Comunes son instancias de rendición de cuentas, no solamente eso, sino digamos, yo creo que parte del apoyo de la población y de mucha gente en las regiones es porque sienten que a través del presidente Uribe están sentando a las entidades tanto nacional como locales y a responder y a comprometerse con ellos. Entonces ver por qué no está ocurriendo esto; haber Fonade, haber el SENA, o sea, esto se ha ampliado muchísimo, primero que todo, y entonces esos esquemas en este gobierno han sido bien impulsados. En el tema de rendición de cuentas formal, pues lo que se acaba de hacer ahorita, ese tipo de cosas. Entonces yo creo que se ha avanzado, auditorías visibles en regalías, eso por ejemplo, y han sido absolutamente importantes. Lo que me parece es que ahora todo tiene que ser institucionalizado, cambia el gobierno, cambia el presidente, y cambia todo, lo que no quiere decir que no cambien los Concejos Comunes, pero si tienen que seguir las instancias de rendición de cuentas, y yo no veo eso institucionalizado. Hay algunas cosas de rendición de cuentas, por ejemplo, que tú sabes que salió hace poco, que es un avance en esa dirección, porque en última instancia es allá donde tenemos que pelear. No es depender de individuos, sino depender de instituciones, son las instituciones las que permiten que esto avance. Son políticas que fortalezcan instituciones que fortalezcan esos resultados. Segundo, hay temas que son críticamente importantes y tiene que surgir de lo local, porque si no surgen de lo local, si no hay una demanda de rendición de cuentas desde lo local probablemente no se va a lograr mucho. Y ahí de nuevo volvemos al tema de que Bogotá tiene muchas instancias de la sociedad civil, suficientemente fuertes y suficientemente organizadas y maduras, que impone por

ellas mismas, así el gobierno local no esté interesado, instancia de rendición de cuentas: Bogotá ¿cómo vamos?, por ejemplo. Pero en otros lugares del país no existe la demanda, y eso tiene que ver con retraso cultural, con menor educación promedio de la población, etc. Se necesita un ciudadano que se crea importante y se vea importante y quiera participar.

P: ¿Tú qué crees que hace falta para motivar más a los ciudadanos?

R: Es que en buena medida es un país que carece de partidos políticos. Los partidos se unen y se desunen de acuerdo con las coyunturas políticas. Entonces desde ese punto de vista uno de los mecanismos más fuertes de tramitación de la sociedad, como son los partidos políticos no operan de esa manera y por lo tanto, todo se diluye en feudos políticos electorales que va en contra del esquema de rendición de cuentas. Eso es un tema de fondo, y si hay una estrategia más de fortalecimiento de los partidos políticos eso va a servir para crear una cultura de rendición de cuentas y de pedir cuentas, mucho más fuertes.

P: Uno de mis postulados acá, es que toca mejorar diferentes actores. Todos los elementos del sistema. Dentro de esto ¿cuál es el más débil?

R: Es el Sistema Judicial. En cumplimiento de contratos si uno ve a Colombia a nivel internacional estamos absolutamente en la cola. O sea, estamos entre los 15 peores países del mundo. Yo creo que ahí hay un reto enorme. Y si la gente ve que el Sistema Judicial no funciona, entonces para que se va a interesar en el tema de rendición de cuentas. Es más, si la gente misma no siente implicaciones porque algún funcionario hace algo indebido, pues para que participa entonces. Entonces, a mí me parece que esa es la parte más débil de todas.

P: Profundizar sobre los otros actores.

R: Lo segundo fundamental es ver cómo mejorar y fortalecer los gobiernos locales. Cómo mejorar la calidad del gobierno local. El buen gobierno, la capacidad de tener mejor gente, mejor gestión. Porque te aseguro que los indicadores que calcula la DEPP, sobre capacidad de gestión, sobre capacidad institucional, sobre eficiencia del gasto, todo está relacionado. Entonces a mí me parece que ese tema hay que fortalecerlo, y que si desde el gobierno central no hay una estrategia ellos no se van a fortalecer por sí mismos. Entonces yo creo que ahí hay un reto muy grande y complicado. Digamos, Bogotá, Barranquilla y Bucaramanga tiene tal cosa, pero sí nos toca pensar en cómo hacer un mejor trabajo.

P: En ese sentido, ¿la descentralización ha sido buena o mala?

R: Mira, yo creo que la descentralización es necesaria e importante, pero que tiene... hay una serie de temas estructurales que hay que resolver. Uno de esos es la forma cómo ha operado en términos de competencias y recursos, que esa es la otra cosa. Tú descentralizas, pero por ejemplo, pero las entidades tienen muy poca responsabilidad en la generación de ingresos propios. Hay un hecho en algunas lecturas que he hecho, surge un tema importante y es que el grado de calidad de los gobiernos locales está asociado con la participación de los recursos propios, dentro de los recursos totales que maneja esa entidad territorial. O sea, cuando los ciudadanos ven que su plata está ahí, por ejemplo, tienen más incentivo para pedir cuentas, para ver qué se está haciendo con la plata, etc. Es verdad que acá hay municipios que tiene su capacidad de recursos muy básica, y eso es una cosa, pero otra cosa es que no haya ninguna posibilidad de mejorar esa situación. Cuando uno mira son muy pocas las entidades territoriales que generen recursos. Eso es un tema que hay que mirar e implica revisar aspectos centrales de la descentralización.

P: Antes no se notaban ese tipo de desigualdades.

R: Y ahí yo creo que nos toca avanzar hacia un tema... eso es un sistema que nosotros estamos llamando aquí las políticas regionales diferenciadas. Uno debería tener aquí diferentes regímenes, tratamientos desde gobierno nacional central, frente a los territorios. Hay unas regiones que se gradúan, por ejemplo, y entonces tú no tienes que estar con el mismo nivel de requerimientos ni de regulación sobre ellas, sino que ya deberían ser muchísimo más autónomas, de hecho más autónomas de lo que son hoy, y hay otras, en el otro extremo, que definitivamente no tienen esa capacidad, y por lo tanto, el Estado del Gobierno Nacional central tiene que adoptar decisiones que inclusive son fundamentales a nivel local, y que nos ha tocado hacer, acuérdate, por ejemplo, que el gobierno tuvo que retomar funciones en términos de educación en el caso del Chocó y de Putumayo, ¿sí ves?

Porque ellos no fueron capaces de hacerlo, y por lo tanto, nosotros retomamos esas funciones. Entonces ahí hay que pensar en una política que diferencie regionalmente y que diferencia a los municipios y regiones de acuerdo con esas capacidades.

Entrevista 7

El tema de la entrevista es la rendición de cuentas y el control de la corrupción.

P: ¿Cuál es el problema de corrupción en Colombia?

R: El problema que yo veo grande es que la contratación pública vale mucha plata, entonces, cuando hay unos recursos tan grandes de por medio la gente no es muy consciente, por un lado, de darle la mejor eficiencia al tema, eso además cuando hay una contratación de esa magnitud, se le abren los ojos y las agallas, un poco, a todo el mundo. Por otra parte, los procedimientos son tan largos para cualquier cosa que de todas maneras se generan sobre costos, entonces cuando la gente que ve que hay sobrecostos por un lado y por el otro, entonces también le quita responsabilidad a la gente para el manejo de los recursos.

En el caso de Bancoldex, que se maneja como empresa privada y no está sujeta a ley 80. Sí hay una serie de procedimientos estrictos acá, pero hace que los tiempos sean mucho más cortos, eso por ejemplo permite que en empresas como esta el tema de la corrupción esté en ceros, porque no hay sobrecostos y hay unos procedimientos claros que se manejan y la entidad se ha manejado como una entidad privada. Desde todos los aspectos; las personas que trabajan y trabajamos acá en Bancoldex, tienen un tiempo de permanencia larga, hay muchísima estabilidad y nunca hay un político que interfiere para contratación. Yo creo que ese es otro de los aspectos que influye mucho en el tema de corrupción porque la gente entra por influencias políticas, no entra por su hoja de vida o por su trayectoria. Entonces cuando la gente no tiene unos principios ni una formación clara, sino que simplemente le debe el puesto a alguien, entonces ese alguien estará permanentemente llamando a pedir devolución de favores. Entonces yo creo que esos factores influyen mucho, y un ejemplo de transparencia es precisamente este en Bancoldex, porque cero políticos, ni del nombramiento del Presidente para abajo, si alguien trabaja en Bancoldex es porque llenó todos los requisitos y se ganó el puesto por su hoja de vida, como si fuera una empresa privada. Entonces nadie aquí le está debiendo un favor a un político. Entonces, eso hace que siendo una entidad pública, no tenga los favores políticos para otro lado.

P: ¿Cómo es la experiencia como sujetos de control de los organismos de control y demás?

R: La experiencia es bien complicada, porque cada vez que nos llega la Contraloría General de la República entran a mirar un montón de temas, pero además se van por unas minucias y unos argumentos que son absolutamente fuera de contexto. Dentro de lo que he mirado en las diferentes visitas que hace la Contraloría General de la República nunca ha logrado meterse en el tema de corrupción o de investigaciones o a mirar si las contrataciones son sospechosas, sino que se van por unas cosas mínimas que son absolutamente ridículas, que no van a ninguna parte, o simplemente para tratar de armar un escándalo, o de aprovechar las circunstancias del momento, precisamente para armar el escándalo que corresponda, pero nunca llegan a revisar exactamente los puntos donde uno diría: oiga acá tienen razón, para dar con el fondo de corrupción.

P: ¿Cómo miraría el arreglo institucional de control de la corrupción en su conjunto?, digamos: el marco jurídico, los organismos de control, las tres ramas. ¿Hay un exceso o hay un defecto de mecanismos de control?

R: Yo creo que ahí hay un exceso, todo lo que tiene que ver con ley 80 tiene un exceso, es absolutamente absurdo y eso le lleva sobrecostos al mismo Estado. Como los mecanismos y procedimientos son tan largos, entonces el contratista tiene que proyectar sus costos a X número de meses adelante. Que si los trámites fueran mucho más cortos sería mucho más fácil, pues las cotizaciones que se hicieran y los contratos más acertados con la realidad. Esto lo compara uno mucho con el sector privado, en el sector privado se mira que es lo que toca hacer y lo que se tiene que contratar y las decisiones se toman rápidamente. Aplicando ley 80 y todas las leyes vigentes, obviamente el contratista sabe que tiene que ir muy lejos, porque tiene que proyectar sus costos. Eso en cuanto a esos trámites, lo otro es que tanta gente estos centros de control, cuando viene una visita de la Contraloría General de la república llega un ejército. Entonces eso genera más corrupción todavía, porque ellos al final están tratando de mantener su puesto, en fin. Entonces ellos se ponen a destapar temas que políticamente pueden hacer ruido, pero nunca van al fondo, realmente, de lo que ocurre. Y otro desde mi punto de vista es que con esos tiempos que tienen la gente se vuelve muy lenta.

P: Y, en cuanto a las normas, ¿hay contradicción entre las normas, o hay claridad normativa?

R: Pues mira, el tema normativo, lo que pasa es que lo que a mí me ha tocado ha sido o entidades financieras, donde ahí sí hay claridad en las normas porque está vigilada por la Superintendencia Financiera, entonces cuando la Contraloría llega entra más a mirar temas así aleatorios, pero que

uno sepa exactamente que vienen a mirar, uno no tiene ni idea. Lo otro, es que cada año que vienen diferentes personas miran cosas totalmente distintas. Entonces uno nunca sabe por dónde van a ir, o cuáles son las medidas que hay que tomar, porque siempre salen con una historia distinta, porque afortunadamente ni aquí ni en el IFI por ejemplo, han abierto investigaciones, pero nunca sabe uno cuál es la orientación. Veo que cada vez tienen una mejor metodología, pero de todas maneras no hay claridad sobre las normas.

P: Y ¿hay, digamos, un efecto de inmovilización del control, digamos, eso evita que se tomen decisiones o causa temores?

R: Muchísimo, porque todo el mundo está asustado. Y normalmente cuando aquí se toma una decisión, a pesar de no estar regida por ley 80, cada vez que se va a tomar una decisión todo el mundo está asustado. Porque toca poner el visto bueno de una cosa y de otra y uno nunca sabe a qué horas le abren una investigación. Por lo general, todas las personas que han trabajado en el sector público siempre tienen una investigación de la Contraloría encima. Y eso es cierto porque uno no está exento de tener gente o de tomar decisiones que no les guste a otros y por una simple denuncia le abren una investigación. Entonces, la gente vive asustada cada vez que se autoriza un gasto, a pesar de cumplir las normas y todo eso, no se deja de tener la angustia. Y cuando llega la visita de la Contraloría todo es contratiempo, entonces todo el mundo se pone nerviosísimo.

P: ¿Ustedes tienen relación con la Procuraduría?

R: Es decir, la Procuraduría entra a intervenir cuando la Contraloría destapa algún problema, entonces le da traslado a la Procuraduría. Lo bueno es que hasta ahora no ha habido ninguna relación con la Procuraduría. Porque esa sí es mucho más angustiosa. La Contraloría es control público, pero la Procuraduría es un tema penal, entonces cuando hay un tema relacionado con la Procuraduría ya hay que meterle abogado y ahí es mucho más grave. Afortunadamente aquí no hemos tenido ese problema.

P: En cuanto a tiempo y recursos que exige ese papel de ser sujeto de control, ¿es mucho o no es tanto?

R: Sí es mucho, si yo lo comparo con el sector privado por ejemplo, sí es muchísimo. Porque el solo hecho de seguir una cantidad de procedimientos, que son totalmente engorrosos y de trámites y de vueltas y mucha gente le dice y vuelve y revisa, un poco para ver si con otros ojos se puede ver

y tener algún problema o no tenerlo, cualquier contratación, independientemente del monto, tiene muchos más trámites. Lo que es absurdo es que los que de verdad requieren control son estas obras que se han contratado en Bogotá. La fama que tiene Bogotá de corrupción es impresionante, nunca habíamos visto un nivel de corrupción tan alto como el que estamos viendo. El que quiere evadir la norma y meterle corrupción lo hace, independiente de que haya una o diez o veinte. Yo creo que en la medida que hay más normas hay más cosas, eso fomenta mucho más el tema de corrupción. Es más enredado, más engorrosa y es más difícil de detectar.

El exceso de controles enreda, y todo el mundo se lava las manos en orden. Y entonces, en todas partes hay una cantidad de enredos que fomenta mucho más el tema de corrupción.

P: Cambio de tema: ¿cómo ves la capacidad interna de los organismos de control?, digamos, los poderes de investigación que tienen su capacidad de procesar información.

R: ¿Internos como los que existen en cada entidad?, o ¿internos como los de la Contraloría General de la República?

P: Bueno, ambas cosas.

R: Todas las entidades públicas o privada hay control interno o auditoría interna, llámese de un nombre u otro, todo el mundo les tiene pánico. Cada vez que llega la auditoría interna todo el mundo pone unos ojos de pánico, pues porque es una revisión y de mirar a ver qué problemas se han presentado. Ahí es fundamental que haya una auditoría un poco amigable, pues porque al final todo el mundo comete errores y hay unos que no implican mayores problemas y son temas más de procedimiento. En el caso de Bancoldex la auditoría es muy buena y es muy amigable. Porque es buscando cómo corregir las cosas y no cómo destruirlas. Y ahí ve uno la marca distinta con el sector público. El sector público que tiene auditoría interna es mirando a ver cómo denunciar a los que están internamente y cómo abrirle expedientes disciplinarios a los que están adentro. Entonces el enfoque de muchas auditorías internas es un enfoque totalmente errado, porque no es para corregir sino para denunciar. El que tendría que tener un enfoque más de investigación es el de la Contraloría o el de la auditoría externa que en este caso tendría que ser la Contraloría General de la República o la Superintendencia Financiera o el ente de control correspondiente.

P: Internamente cómo los ves. ¿Están más organizados?

R: Los que son internos si son muy organizados, porque tienen su estructura y además tienen su línea de actividades y su especialización. Entonces cada uno conoce de un tema y lo profundiza y lo maneja y eso hace que haya una especialización. Cuando son los externos uno nunca sabe quién es el jefe de visita o los que llegan no tienen ni idea a que vinieron o después viene a unos temas X y después nos cambian totalmente de actividad. Lo que veo con los entes externos como la Contraloría General de la República es que no hay una especialización y no dominan el tema. Tengo entendido que la Procuraduría funciona distinto, afortunadamente nunca me ha tocado, pero es que haya el tema es de especialización y especializado. En Contraloría a veces no tienen idea ni qué es la institución que vienen a supervisar; entonces como no tienen ni idea que vienen a supervisar empiezan a pedir un montón de cosas de cero.

P: Otro tema: Rendición de cuentas. Entendida como la capacidad de que los ciudadanos le exijan al gobierno que modifique su comportamiento. Que se comporte según sus preferencias, según el interés general y demás. ¿Crees que en Colombia existe la rendición de cuentas en ese sentido?

R: Absolutamente nada que ver. Se supone que hay un montón de elementos y eso ayuda, que es gobierno en línea, hay una serie de características que son las que un poco ayudan, pero yo creo que uno como ciudadano no sabe que eso existe. Entonces como no sabe que existe no tiene la posibilidad de solicitar, de informar, ni de nada. Eso por un lado, y por otro lado, la gente lo que normalmente hace son denuncias, para ganarse una plata. Porque con un nuevo sistema que hay es si usted denuncia puede ganarse el 10% de lo que denunció. Entonces la gente empieza a denunciar un poco de temas que absolutamente nada que ver, y entonces uno como funcionario termina contestando comunicaciones todo el día, y eso se convierte en una rutina más. Entonces cuando alguien llega a hacer una propuesta que valga la pena, pues ya ni siquiera se toma en cuenta porque es una carta más de un paquete que llega diario. Nosotros contestamos diaria y permanentemente derechos de petición que no tienen nada que ver. Entonces mandan unas cartas pidiendo un montón de cosas sobre las cuales nada podemos hacer. Además ni siquiera saben qué hacemos. Entonces, la falta de información de la ciudadanía y la falta también de la ciudadanía de investigar un poquito qué es lo que hace la respectiva entidad, hace que definitivamente nada que hacer. Y no tienen nada que aportar, bueno algunos sí, pero en términos generales no, porque la ciudadanía ni siquiera se toma el tiempo para investigar qué hace la entidad para proponer algo que sea interesante.

P: Entonces tú ves que hay unas debilidades por el lado de la ciudadanía en el tema de rendición de cuentas.

R: O sea, yo digo que la ciudadanía no se toma la molestia de leer y eso lo veo por los derechos de petición, no tanto por la formulación de ideas sino por los derechos de petición, entonces dice uno: no tienen ni idea qué están solicitando. Desde ese punto de vista es que nunca han leído y desde otro es que no llega una propuesta que llame la atención, porque la ciudadanía no sabe que lo puede hacer. Las rendiciones de cuenta se limitan a la rendición de cuentas del Presidente de la República sobre su plan de gobierno. ¿Qué hizo en los 4 años o en este caso en los 8 años?, y presenta un informe de rendición de cuentas y básicamente va en las bases de rigor. Si yo me comprometí a esto, y si aquí está acá se lo muestro. Ese problema del Sigob es que es muy rígido y entonces no hay argumentos para aumentar o para disminuir, y entonces ver si las metas se están cumpliendo y si sí, pues poner una más ambiciosa. Y si no se están cumpliendo entender cuál fue la coyuntura que las llevó a que no se cumplan. Y no, esto es así y así y de ahí no se mueven. La gente no tiene ni idea de qué es el Sigob, a veces los funcionarios públicos tampoco. Y eso es un tema de la Contraloría General de la República. En las visitas que hicieron el año pasado, una de las cosas era que para entrar al Sigob se entraba por dos lados, uno por el Ministerio y otro por Planeación, entonces que eso era una falla del Sigob. Ese estilo de cosas. En lugar de venir a ver si se están cumpliendo una serie de temas, se meten por otros que uno dice mier... y vieras el tiempo que nos tocó para entender la glosa y para entenderla.

P: Y desde el lado del sector público, ¿tú crees que se podría mejorar la rendición de cuentas?, digamos, los progresos, la entrega de información.

R: Yo creo que sí, lo que pasa es que esa rendición de cuentas automáticamente uno la piensa como las cuentas que rinde el Presidente de la República a la ciudadanía. Entonces cuando uno ve rendición de cuentas eso es un poco la interpretación que yo veo, porque siempre me he movido es por ahí. Siempre he visto la rendición de cuentas como el informe del Presidente de la República. Entonces en el sector público solo nos movemos por este lado y así llega la solicitud de información, de Planeación o de Presidencia de la República: al Ministerio correspondiente, enviar la rendición de cuentas del Presidente y etc., entonces cuando tú me hablas de rendición de cuentas yo me ubico es en esa, para mí no existe otra. Y eso que yo sé que es algo, pero no sé si uno pregunte afuera y la gente sepa qué es o no.

P: La teoría dice que en las democracias los ciudadanos pueden pedir cuentas al sector público y deben obtener la información desmenuzada para que los ciudadanos puedan ejercer algún tipo de control.

R: Pues aquí, que yo sepa no existe, sé que ha avanzado con el gobierno en línea por el computador, pero hacia nosotros acá adentro, pero el público no sabe que eso existe. Y por otra parte, yo creo que en este país a la gente no le gusta leer, entonces, ponerse en el trabajo de leer para ver si esta entidad está cumpliendo o no está cumpliendo, no lo ve uno muy viable.

P: En ese sentido hay muchas propuestas para hacer en T.V y radio, pero al fin no hacen nada.

R: Hay mucha superficialidad de la ciudadanía en ese tema y no pueden hablar de rendición de cuentas si todavía no se tiene idea de qué se hace.

P: ¿Crees que hay cosas que se pueden hacer para mejorar estos aspectos en el país?, ¿están al alcance o estamos muy lejos?

R: Yo creo que si existiera el interés de hacerlo se podría hacer, lo que pasa es que la reacción al cambio es grande, entonces en la medida que se tratan de meter algunos temas, algunas modificaciones a algunas cosas automáticamente la gente rechaza, hay una resistencia grande, pero yo si estoy aterrada del nivel de corrupción que hay en este momento, Bogotá es un desastre; y uno se enfoca a nivel nacional, pero a niveles departamentales y municipales hay muchos más problemas de los que hay en el orden nacional, entonces ese es un punto que uno debería encontrar la forma de ir en lo más pequeñito. Así como nosotros aquí trabajamos en crédito a los más chiquitos para que esa población vaya subiendo, yo creo que sí hay que hacer algo a nivel departamental y municipal, porque eso poco a poco va creciendo, y las ambiciones van creciendo y todo eso. Entonces, yo lo veo lejos y más con temas difíciles de alcaldías y gobernaciones y eso empieza a corromper a la población ahí directamente en el pueblito chiquito y en temas como gobernaciones, y entonces se enfoca uno en el tema nacional, donde creo que esos chiquitos son mucho más graves, y no veo, tampoco he investigado, si a ese nivel se hará alguna clase de control o no. No tengo idea si la Contraloría General de la República visita departamentos o alcaldías.

P: Pues la Contraloría departamental es la que se encarga y algunos trascienden a la General.

R: Y pues uno ve a Bogotá y tiene su Contraloría, pero no sé si alguien tenga injerencia sobre esas Contralorías. Sí, la CG tiene injerencia, pero es una cosa que no necesariamente uno va a controlar uno por uno. Sí, entonces esos nombramientos de esos contralores municipales y departamentales es complicado, entonces de ahí es de donde arranca gran parte del problema.

Entrevista 8

P: ¿Crees tú que en Colombia hay un problema de corrupción y cuál sería en general el problema de corrupción en Colombia?

R: Evidentemente hay un problema de corrupción y hay un problema en todos los ámbitos y esferas de la vida pública y privada también. Muchos de ellos originados en unas prácticas consuetudinarias que lindan entre lo legal y lo no legal, entre lo corrupto y lo no corrupto y que ya se aceptan como prácticas comunes. Hay un sentido muy precario de lo público, que lo público es realmente público. Está ligado a la forma como se hace la política en Colombia, está ligado a una visión muy precaria de lo que es lo público. Está ligado a una práctica consuetudinaria y que ya no es claro si son prácticas legales o no legales, está ligado al tema de financiación de la política, está ligado al tema de la ilegalidad, de actores armados ilegales que inciden en prácticas corruptas, es decir, el problema es multifacético. Se presenta en todos los niveles de administración, a nivel nacional, regional y local, también en las ramas del poder público, se presentan en el sector privado frente a una ciudadanía débil frente al problema una sociedad civil desarticulada y creo que en muchos casos no ha tomado conciencia de las implicaciones que el problema de la corrupción tiene en su vida cotidiana.

P: Y en cuanto al arreglo institucional que hay en Colombia para controlar y prevenir la corrupción, ¿tú cómo lo describirías? Vamos tema por tema: ¿los mecanismos de control son excesivos o son pocos?

R: Yo creo que son demasiado pocos no en término de número sino en su eficacia y de su direccionamiento a los problemas de fondo. Los organismos de control por ejemplo, están excesivamente burocratizados, son entes politizados y ahí radica uno de los problemas más grandes de las políticas de control y es que dependen de la política entendida en su sentido partidista y clientelista. El origen mismo de los contralores nacionales y departamentales es un ejemplo de esto, un origen en el Congreso y las asambleas departamentales, pone en duda la

independencia que pueden tener los órganos de control en la clase política, pero también le confiere gran poder a la clase política para manejar unos órganos inmensos en términos de su poder político, de la cantidad recursos que manejan, de la cantidad de Recursos Humanos que manejan.

P: Y el marco jurídico ¿cómo lo ves tú? En eso suele haber dos posiciones, hay quienes dicen que hay demasiadas normas y que eso aumenta la corrupción y hay quienes dicen que hacen falta más y mejores normas.

R: Yo creo que uno de los problemas más graves en el marco jurídico es la impunidad, independientemente de que haya muchas o pocas normas se quedan cortas al momento de las sanciones. No es un problema de las normas sino de aplicar las normas y de que la justicia funcione realmente en los casos de corrupción, entonces el mayor problema desde el punto de vista jurídico es la impunidad. Entonces la relación costo beneficio para una persona, para cometer un acto corrupto son absolutamente desiguales. Las probabilidades de ser sancionado proporcionalmente al daño que ha hecho son tan poquitas que “lancémonos al agua, ya que la sanción es mínima”, y además es un proceso supremamente engorroso y a eso se suma un problema adicional y es la creciente sofisticación de la corrupción y la creciente legalización de la corrupción, es decir, la utilización de medios legales para cometer actos corruptos: licitaciones perfectas desde el punto de vista legal, que si se miran con culpa uno piensa que está perfecto y se cumplen todos los requisitos, pero siempre se encuentra el esguince. Ahora lo que está de moda es que yo me gano la licitación y vendo el proyecto y en ese momento ya no tienes control sobre eso. Es lo que ha pasado en algunas concesiones viales, entonces ahí se pierde el control, pero han sido proyectos. Han sido licitaciones totalmente marcadas. En el tema de las zonas francas, por ejemplo, independientemente de que sean los hijos del Presidente o no, eso no viene al caso. Cuando los Consejos Municipales aprueban un cambio de uso del suelo y se siguen todos los trámites establecidos en la ley, tantos debates, un acuerdo, en fin. Lo que hay que mirar detrás de eso es a quién está beneficiando: la zona franca desde el punto de vista económico en el marco de la ley. Entonces esa creciente sofisticación de la corrupción por un lado, y por otro lado, el aprendizaje de los corruptos de cómo debo dentro de la ley transgredirla y que no se vea una transgresión jurídica. Lo anterior, hace que el marco jurídico por bueno que sea se queda corto y pues ahí viene un tema cultural muy de fondo.

P: Y referente a ese tema cultural tú ¿cómo lo ves?, pues ahora hablabas de la ciudadanía y la falta de articulación, dónde está la raíz del problema del lado de la sociedad.

R: Por lo menos una de las raíces está en la cultura del todo vale, resultante del dinero del narcotráfico, que es lo que nos diferencia un poco de otros países, o mejor, mucho de otros países. Eso genera una impronta en amplísimos sectores sociales, el tema del dinero fácil, del todo vale. Esa cultura mafiosa de la ilegalidad, que yo no dije que sea generalizada, pero sí tiene un impacto muy fuerte. Eso es muy difícil de combatir y yo creo que mientras siga existiendo el narcotráfico y todas las actividades paralelas que se generan en torno al narcotráfico, temas como el uso de la fuerza para conseguir tierras, el tema del contrabando, etc. Ese es un tema que en Colombia ha tenido un efecto muy grande. El otro, no hemos hecho lo suficientemente evidente la relación entre corrupción, pobreza e inequidad. Yo siento de alguna manera que los ciudadanos no entienden todavía. Y nosotros hasta ahora estamos viendo objetivamente la relación entre corrupción y pobreza y entre corrupción e inequidad; corrupción y de derechos fundamentales. Y mientras no se haga conciencia frente a esa percepción siento que ese papel de la ciudadanía siempre va a ir a la sala de los hechos de corrupción.

P: Ese es un aspecto poco estudiado, mundialmente tampoco y hasta ahora empieza a haber algunos trabajos sobre esa relación.

R: Marcela Restrepo acaba de entregar su tesis en la Universidad del Valle sobre ese tema. Y entre otras cosas hay un tema muy interesante que yo no sabía que se había trabajado en Colombia de la psicología de la corrupción. Yo lo vine a descubrir por un compañero mío que es siquiatra, trabaja con la Sociedad Colombiana de Siquiatría y me llamó hace 15 días y me dijo “mire queremos comenzar a trabajar este tema: corrupción, ilegalidad, etc., qué hay sobre eso o usted por qué no nos da una charla sobre eso” y les dije: yo no tengo ni idea y no me voy a meter en un tema que yo no manejo para nada. Entonces le dije: yo le averiguo. Y averiguando descubrí ese método.

P: Sigamos con rendición de cuentas. ¿Tú crees que en Colombia hay rendición de cuentas entendida como que los ciudadanos puedan controlar las acciones del gobierno?

R: No, yo todavía lo veo como un proceso muy incipiente en varios sentidos: uno, es que la Rendición de Cuentas se sigue viendo como un acto individual, no un acto colectivo institucional; dos, como un “hagámoslo porque toca hacerlo y no porque cumpla un propósito”, que en últimas va a incidir en una mejor gestión pública. Todavía yo creo que en muy pocos funcionarios existe

esa concepción de que entre más efectiva sea mi rendición de cuentas mejor va a ser mi gestión, porque va a haber un control social más efectivo. Y por otro lado, una ciudadanía que no conoce sus derechos en esa materia, una ciudadanía nuevamente desorganizada, desarticulada que no entiende el valor de hacer control social, sin ha habido avances en una y otra dirección. Ha habido avances desde el punto de vista, me explico, desde el sector público de entender la razón de ser de la Rendición de Cuentas y habido algunos avances por parte sectores sociales que lo entienden, pero todavía son un proceso incipiente. Y unos y otros lo entienden como un deber, pero no como un derecho, entonces el funcionario rinde cuentas por que le toca y el ciudadano pide un favor. Es decir, pide que rindan cuentas, pero no hay una conciencia de exigibilidad como un derecho y entra nuevamente el tema cultura también. Creo que se ha hecho más y creo que ha habido avances importantes. El mismo tema de acceso a la información, aunque falta un camino muy largo por recorrer, pero se han hecho avances muy importantes y es una forma de rendir cuentas así sea implícitamente. Entonces sí creo que ha habido avances, pero hay un camino todavía largo por recorrer.

El problema es que hay unos modelos que la gente cree que esos son los modelos a seguir. Por ejemplo, los Consejos Comunitarios, esa es una forma de rendir cuentas. Yo soy muy crítica de los Consejos Comunitarios porque me parece que no son en el fondo realmente Rendición de Cuentas, pero romper con ese modelo va a ser muy difícil para el próximo Presidente. Va a ser muy difícil romper con ese modelo porque es una de las cosas que más le gusta a la gente, pero si él quiere realmente empezar a rendir cuentas le va a tocar que romper con ese modelo.

P: Sí ha sido muy criticado, bueno en general todos los espacios de rendición de cuentas, si existen, todos tiene sus...

R: Sí, pero ahí yo no me atrevería a hacer una crítica generalizada, hay ejercicios mejores y se ha avanzado, por ejemplo, ahora en este índice estamos comenzando a ver resultados. Hay unas prácticas interesantes que queremos trabajarlas para que los funcionarios las conozcan y hay otras que simplemente reproducen los patrones tradicionales, pero sí creo que hay avances y que son positivos y que hay que hacer públicos y que contribuyen a una mejor gestión. Y ese mensaje, Rendición de Cuentas y una gestión pública más eficaz y más eficiente y hacer ese clic, donde los funcionarios y también la ciudadanía lo entienda. Ese es el clic que va a permitir dar ese salto cualitativo en la misión de la Rendición de Cuentas.

P: Por último, quería que profundizáramos un poco en el papel que los organismos de control y en sus fortalezas y debilidades. Digamos que hay todo un diseño constitucional que en el papel es muy bueno en Colombia, de organismos de control, pero en la práctica que tipo de problemas tiene, por ejemplo, en cuanto a su capacidad de investigación, el tipo de sanciones que pueden imponerse, etc.

R: De alguna manera, algunas cosas ya las mencioné. El origen político de los órganos de control es un obstáculo muy grande, sobretodo en un país donde los partidos políticos o las prácticas políticas siguen siendo muy clientelistas y el control político se convierte en un instrumento de poder político clientelista. La impunidad, clarísimo y creo que de alguna manera, hay una ineficiencia en el funcionamiento de los órganos de control. Por ejemplo, la Contraloría General que tiene tantas instancias que cubrir que no puede realmente atacar el problema en su real dimensión que es inmensa, lo que hace que... es la sensación que a uno le queda o al ciudadano del común, es que solamente atacan los casos más importantes o los que permiten darle mayor visibilidad, pero la corrupción cotidiana, la del día a día, la pequeña corrupción se queda en eso. Si tenemos el problema de la 26, del Metro y del Sistema Integrado de Transporte, bueno, que se pierdan unos desayunos escolares, no es tan grave, así sea vea un poco populista, pero ese es un poco el problema.

P: ¿Crees que hay incentivos para que los organismos de control investiguen realmente la corrupción o en esos casos graves de escándalos?

R: Yo pensaría que sí, pero sí debería haber incentivos... el problema es que también los medios juegan un papel muy importante. Los medios hablan de la gran investigación y la corrupción del día a día nunca la cubren. Y tampoco lo pueden hacer porque no se puede cubrir absolutamente todo. Y yo creo que las Contralorías se han perdido en el mega caso y han perdido un poco la dimensión de lo que implica para las finanzas públicas y lo que implica para el ciudadano la pequeña corrupción. Yo no creo que la solución sea darle más recursos financieros a la Contraloría, yo no creo que se deba aumentar su planta de personal, no creo que sea necesariamente darle más herramientas legales, sino ser más eficiente en la propia Contraloría. ¿Por qué la Contraloría necesita paralelo una nómina del tamaño de la que tiene? O la que tiene no sirve o es insuficiente, y si es insuficiente presenten un proyecto para restaurar la Contraloría, pero tener dos nóminas paralelas y con unas licencias salariales y unos temas complicadísimos que eso hace muy ineficiente e inequitativa la labor de los contralores. Las departamentales en el caso nuestro, por

ejemplo, el índice es dramático. Ahora, si la solución como lo han propuesto es darle esas funciones a la Contraloría General, esas son palabras mayores, porque eso convertiría a la Contraloría General en el mega poder y al Contralor General en el tercer funcionario más importante del país. Entonces ahí tendría que pensarse en una estructura institucional que se vuelva un aparato inmanejable, pueda cumplir las funciones en el ámbito territorial.

P: ¿Pero el problema de las Contralorías departamentales es un problema de capacidad institucional o de otro tipo?

R: Es un problema político. Es un botín. Tener Contralor es un botín y siempre lo vamos a ver ahorita en un mes y medio con el Contralor General, pero a nivel departamental es aún peor. Entonces digamos que es un botín y eso genera una gran desconfianza. Entonces yo pienso que hay un problema operativo, pero también hay un problema político. No sabría identificarte porque no lo conozco exactamente cuál es el problema operativo o el problema institucional de fondo que tienen las contralorías, yo creo que tiene mucho que ver con falta de dientes. Más allá de la investigación, sino poder tomar acciones concretas y una corresponsabilidad con el sector judicial, cuando las investigaciones den para proseguir con investigaciones judiciales.

P: Y la rama judicial, fuera del tema de impunidad que ya lo hablamos, que otros problemas le ves tú.

R: Es que el problema de la impunidad, creo, es un síntoma, pero no es la enfermedad. La enfermedad es una disfuncionalidad en el aparato judicial. No sé, pues yo no soy experta en ese tema. Lo único que se me ocurre en el caso de la corrupción es que evidentemente es el tema de la impunidad.

P: Sí, pero a la rama judicial le va bien aparentemente en el tema de transparencia, si no estoy mal, dentro de los poderes públicos no les va tan mal.

R: Sí, nosotros la rama de la justicia la miramos desde el ámbito nacional, no desde el ámbito local, ni regional como sí miramos la Contraloría. Entonces ahí no tenemos un punto de comparación.

Entrevista 9

P: ¿Tú crees que hay un problema de corrupción en Colombia y cómo lo definirías, en qué lo ves manifestado?

R: No pues claro, hay un problema de corrupción muy grande, y pienso que pues yo no tengo ninguna prueba para esto, pero creo que es un tema de costumbre, pienso que todo el mundo tiene en la cabeza que hay cierta forma de hacer las cosas y cierta forma de dando dadivas, pidiendo cosas, que todo se soluciona así... o sea en los lugares que he estado, el honrado es el raro, sobre todo en la secretaría de gobierno, es raro, tan extraño, es un tema de costumbres.

P: ¿Desde la rama judicial cómo ves tú el papel de la corte y en general de la rama judicial en el control de la corrupción y en la rendición de cuentas?

R: Pues de la rama todo, el cuerpo directivo del Estado está en eso, aunque no es la única forma y seguramente la menos eficiente de controlar la corrupción, pero por lo menos si es la más evidente y la que incluso... Ahora la Corte Constitucional en particular da consejos, la corte no impone sanciones, la corte no investiga, en alguna medida, tal vez perfilando lo constitucional permita como que le tuerzan la norma ahí por un lado, y por otro, que creo que sí es algo procedente, es que como la corte controla los procedimientos que para hacer las leyes hace el congreso, pues uno nada más a veces con el puro expediente se da cuenta que violaron el procedimiento y se lo volaron como una trampa, entonces digamos que no es tan claro.

P: Y hacía el interior de la rama judicial ¿hay problema de corrupción?

R: Yo diría que sí, digamos, en la Corte no se ve, pero en la rama judicial yo supongo, por lo que he oído y porque a veces llegan fallos tan absurdos para revisar que son descarados o pues el tipo ignora todo.

P: ¿Por qué crees que la Corte Constitucional es una excepción?

R: Porque es una entidad pequeña. Lo digo por el tipo de personas que hay en la Corte, yo no digo que no haya, puede que haya. Y porque todo es muy público, todo lo ve tanta gente, no puedes tú

sobornar el sustanciador de una tutela porque es que una tutela la van a leer 500 personas: alguien va a decir no. Esa puede ser una forma.

P: Y en términos de sistemas de integridad dentro de la Corte, ¿hay diseños, códigos de ética o mecanismos de integridad, explícitos?

R: No, explícito no, hay costumbres. Por ejemplo, hay una cosa y es que uno no habla con los otros despachos de sus temas, nadie le dice que no, pero eso no se hace.

P: Rendición de cuentas: se entiende también como el equilibrio de poderes, entre las tres ramas, como accountability ¿cómo opera ese sistema en la rama judicial?

R: No, no opera. Nunca hay un control por parte de la Contraloría, de la Procuraduría. Digamos, yo no he estado en muchas instituciones, pero en la Secretaría de Gobierno, cuando estuve, la Procuraduría anunció una visita y ellos llegaron y la Contraloría, y todo el mundo corría, pero acá nunca jamás. Curiosamente, hace poco estaba preguntando sin saber que este era el tema, y me dijeron que jamás en la vida en la Corte ha llegado la contraloría.

P: Pero ustedes están más del lado controlador, porque controlan las acciones del sector público.

R: No sé en qué medida en el tema de corrupción, porque uno sí controla pero la idea de control es de corrección, que hay decisiones más correctas que otras, pero no es un control de la corrupción.

P: Fíjate que hay algunas teorías que hablan de la corrupción, desde un punto de vista más general que el soborno y plantean que cualquier desviación de los ideales democráticos y constitucionales se puede entender como una especie de corrupción, porque corrupción es ir en contra del interés general. Bueno, no sé si estés familiarizado, pero digamos que es una visión así mucho más amplia de corrupción.

R: Sí, la definición de corrupción no es fácil. Si lo miramos así, es posible que haya.

P: Desde lo que tú conoces ¿cómo crees que funciona el arreglo institucional en general en Colombia?, ¿hay excesos o defectos de mecanismos de control, leyes?

R: Primero, el tema normativo, son demasiado confusas, nadie sabe qué puede o qué no puede hacer. Que hay demasiados órganos de control, pues el tema es que no son eficientes, no sé, podría haber más. No tengo una apreciación de esto.

P: El tema de proliferación de normas confusas ¿tiene solución?

R: Pues la codificación siempre es un arma para eso, pero no es fácil, es con voluntad política, yo creo que esto ya está en un punto de estructura normativa tan compleja, tan grande, que ya no tiene vuelta atrás. Digamos tú quitas esta norma y no es solo quitarla sino que desbarajustas todo, es como un andamio mal armado. Reorganizar esto es posible, pero tocaría reorganizar el país.

P: ¿Cómo ves la relación entre el ejecutivo y la ciudadanía, en cuanto al control social y la rendición de cuentas?

R: Lo que pasa es que la Corte Constitucional es una cosa muy rara, es una entidad pequeña y nadie se mete con ella y uno vive como muy allá, no sé.

P: La impunidad es un tema recurrente. En temas de corrupción es aun más alta. ¿Por qué hay tanta impunidad?

R: Uno porque hay una comisión sistemática de crímenes, el número es muy alto. Dos, la Rama Judicial no funciona porque los funcionarios de la rama judicial casi todos son muy malos.[un problema de carrera judicial] Sí, o sea, mi trabajo es leer sentencias y corregirlas y uno dice si eso es lo que hacen los jueces de Colombia, pues todo tiene que ser desastroso. Hay un problema de calidad en el personal y también de que digamos un Juez promiscuo en un pueblo miserable tiene 300 procesos el solo, pues bueno. Que es lo que pasa.

P: ¿Y sería posible hacer una reforma en la rama judicial?

R: La reforma puede que se haga, pero para que sea buena es difícil. Porque para llegar a una reforma necesito cambiar muchas cosas donde hay mucha gente con intereses. Mejor dicho, por ejemplo para quitarle el control de tutela de fallos judiciales a la Corte Constitucional, tienes que quitarle el poder a nueve magistrados que son tipos poderosos, entonces yo en ese sentido no lo veo tan fácil. Y segundo, el despelote es tal que no es fácil, hay como que resetear y educar mejor los magistrados, y los jueces, pero yo creo que eso no es una cosa de un año. Porque en derecho los que han estudiado mucho son los académicos, se han quedado en eso y el ejercicio se ha

quedado en manos de unos prácticos que es importante pero los tipos no se han formado, hablando de Maestrías y Doctorados. Hay un divorcio fuerte entre la formación y la práctica.

P: ¿Cómo se regula la carrera judicial?

R: Hay una Ley Estatutaria de Justicia. Y es increíble, en una ley estatutaria están hasta las primas [salariales]. Y el sistema de selección se supone que es por concurso público de méritos, pero lo hace el fabuloso Consejo Superior de la Judicatura, yo he oído las peores cosas de este. Se debería empezar por acabarlo, eso no sirve para nada. Es que imagínate, a quién se le ocurre, es volver un órgano administrativo un tribunal Superior, eso solo pasa en Colombia. Y volvimos lo administrativo plural, o sea los que van a administrar son... Acabar eso sería el primer paso, pero ve y quítale el poder a 15 tipos poderosos.

P: Entonces no hay una relación directa de la Corte con los ciudadanos.

R: Absolutamente nada. Hay una ventanilla a la cual yo jamás me he asomado, en la Corte uno no escucha nada.

P: ¿Es por falta de demanda de los ciudadanos o de oferta?

R: No hay oferta y es la política, que la administración de justicia debe ser impoluta y no tiene por qué escuchar a nadie. El único medio son los derechos de petición y le contesta uno eso mismo, que el decreto tal dice que nosotros no tenemos que justificar nuestras decisiones.

P: ¿Hay alguien que controle a la Corte?

R: No, la Corte Constitucional es una rueda suelta, no tiene control. Se supone que la Procuraduría, pero en la práctica no lo hace. Es como un Banco de la República. Es que la Corte es muy diferente a todos los organismos.

P: ¿Eso es común en otros países?

R: No es tan común, pero sí pasa, en España, en Alemania, EEUU, en México no, en Argentina no. Y la Corte se toma unas atribuciones que me parecen excesivas. Por ejemplo en la sentencia 025 que es la de la política de desplazamiento, la Corte dijo cómo era la política. Y hoy la Corte hace seguimiento a la sentencia, diciendo qué tiene y qué no tiene que hacer el gobierno. Es una vaina absolutamente exagerada. Llegamos a esto porque, primero, no se hizo una forma como de

controlar la Corte nadie y, por otro lado la Corte ha cogido una legitimidad, que se está gastando ahorita, creo que la está perdiendo, pero al principio hizo tantas sentencias que la gente valoró tanto que ya nadie les podía hablar. [Tienen una imagen muy positiva] Por ejemplo, después de referendo.

P: ¿Cómo ves la relación entre las tres ramas del poder?

R: Dos respuestas, desde la Corte yo diría que la Corte tiene demasiado poder. Como ciudadano pienso que constitucionalmente, institucionalmente puede ser así, pero no puede ser, tiene demasiado poder y pues el Congreso es un chiste. Veo a la rama judicial, a excepción de la Corte Constitucional, muy desvalida. Además con una imagen terrible y la atacan por todas partes. Al lado queda la Corte Suprema, por ejemplo, un magistrado de la corte Constitucional tiene 5 escoltas, y un magistrado de la sala penal de la Corte Suprema tiene 20 escoltas, algo así, pero tienen que tenerlos porque si no los matan, están muy desvalidos.

P: ¿Por qué el Congreso es un chiste?

R: Primero, porque está totalmente cooptado, no ejerce ningún control político, y segundo, porque si hablamos de corrupción es tenaz. A mí me da pesar, pues mi padre fue Congresista muchos años y si creemos en esa vaina de la democracia el Congreso es lo más importante de todo. Dramático que sea así, pero la percepción que uno tiene es que son unas ratas, obviamente hay excepciones como Robledo, de la U hay gente de valor, pero contados.

P: ¿Qué podría hacer la Rama Judicial para mejorar los niveles de integridad del país?

R: Bajar los niveles de impunidad. Y segundo, necesitaría uno depurarla, que no haya alta corrupción en la rama judicial. O sea si no tomo el tema de justicia seriamente, no hago nada. Es como el caso del referendo de los niños y todo ese tema. Criminológicamente es más eficiente o afecta mucho más al infractor poner 5 años, pero que se tenga la certeza de que si lo hace lo paga, pero no amenazarlo de un castigo mayor que no pasa. La efectividad de la justicia es clave.

P: En el caso de la corrupción las cuestiones económicas y financieras a veces son más efectivas que...

R; Claro, por una cosa, porque en corrupción el delincuente, el corrupto tiene una racionalidad económica, entonces el tipo mide cuánto me va a costar esto, entonces si nosotros logramos que

el costo de transacción sea más alto al beneficio que va a obtener, pues lo va a dejar de hacer, mientras tanto no. Eso no ocurre en todos los delitos por ejemplo, el delincuente sexual no tiene racionalidad económica, pero el corrupto sí. En mi tesis de Maestría, para todas las personas jurídicas que tienen racionalidad económica, las sanciones deben estar atadas a su utilidad, por ejemplo sancionar económicamente al doble de la utilidad que se obtuvo, y ahí si se va a hacer, lo va a tocar. Porque esas sanciones son hasta 5000 salarios mínimos, y piensan: sí, pero es que me robé 10.000 entonces me gané 5000. Sigue habiendo un incentivo para hacerlo.

Entrevista 10

P: ¿Cómo ves tú el tema de la corrupción en Colombia?

R: En términos generales, con una percepción generalizada de que hay mucha corrupción, pero realmente hay escasas maneras de medirla. No hay cifras duras importantes en la medición, entonces eso me hace dudar de la magnitud del problema. Adicionalmente, creo que nos rasgamos mucho las vestiduras en el tema, no hay ni siquiera un acuerdo sobre lo que es o no es corrupción, yo creo que los más papistas que el papa creen que corrupción es todo, es hasta la falta de capacitación del funcionario o el hecho de tener muchísimo trabajo y realmente no saber fijar prioridades y atrasar el trabajo es corrupción, entonces esa es mi opinión personal. Yo creo que hay que aterrizar el tema muchísimo más, sin siquiera decir que el problema no existe, que no hay que luchar contra el fenómeno, pero ponernos de acuerdo sobre lo fundamental previamente.

P: En cuanto al arreglo institucional que existe para controlar la corrupción, ¿tú crees que está bien diseñado o cojea por alguna parte?

R: Yo creo que tenemos excesos de organizaciones, de sistemas, de todo que si uno los va a evaluar uno dice pero por qué el fenómeno de percepción de las personas no ha disminuido en el tiempo. Yo creo que como todo lo que nos pasa no solamente a los colombianos, sino a muchos países, creemos que con normas y con instituciones resolvemos todo, cuando no sabemos ni establecer metas claras ni modelos de decisión que nos lleven a esas metas. O sea yo creo que ahí es donde está el principal error.

P: En cuanto a normas, tú eres de la opinión que hay exceso

R: Yo creo que hay normas, no sé si exceso, pero hay normas. Como tenemos tan mal diagnóstico de la corrupción, porque es a punta de percepción, yo no sé si cuando tengamos un diagnóstico más finito podemos decir si esas normas son las necesarias o no. Yo creo que eso hay que evaluarlo de acuerdo con los diagnósticos que se van haciendo en el momento. Para lo que se quiere en corrupción yo creo que hay suficiencia de normas.

P: La rendición de cuentas horizontal, entre las ramas del poder público y los órganos de control, en ese esquema cómo ves sobre todo a la rama judicial

R: Yo creo que Colombia, no tanto por la corrupción sino también por nuestro régimen presidencialista, se han perdido muchos pesos y contrapesos entre las ramas del poder público. Hemos visto una rama legislativa atrofiada por todos los problemas que ha tenido, que realmente no hace control político o si lo hace no les importa porque los despreciamos, o sea, una mano de vagabundos haciéndonos a nosotros control político, o sea hay un desprecio.

Y un poder judicial que ha ido confundiendo el control político que le corresponde y que ha venido es como tomando esos espacios que van dejando las otras ramas del poder público, o sea todo eso está desvirtuado, nuestra democracia tiene que volver a sus cauces.

Cada uno tiene que hacer las cosas, pero lo fundamental es que podamos elevar nuestro Congreso, que es al que le corresponde hacer muchísimas cosas, pero los mismos colombianos no dejamos que nuestro Congreso prospere. Nosotros proscribimos el tema de los auxilios parlamentarios o la participación de los congresistas en el presupuesto, cuando eso es normal en el mundo entero, cada uno tiene que luchar por su región, por un mayor presupuesto, pero como acá nos rasgamos las vestiduras por unas cosas que nosotros mismos nos perjudicamos.

P: ¿Y en la rama judicial?

R: En el tema de la corrupción, el que tiene el último control es la rama judicial. Eso sí, nosotros no tenemos una justicia efectiva. En el tema pues la lucha contra la corrupción nos va a fallar. En este momento tenemos una justicia lenta, tenemos exceso y congestión en determinadas cosas, no hay una política de coordinación y de investigación adecuada en el tema de corrupción, entonces estamos fallando en eso. Si no fortalecemos la justicia y cuando haya un caso de corrupción no lo castigamos en debida forma, ahí estamos fallando. Y ese es el control que debe hacer la judicatura.

P: ¿Y los órganos de control?

R: Para el ciudadano común y corriente que no entiende el papel de esas contralorías, no entiende el papel que hace la procuraduría o sea como que nos cuesta entender ese arreglo institucional. Las contralorías sabemos todos que tienen muchas fallas, realmente ahí no llegan personajes muy técnicos sino políticos, y el tema es que se ha politizado de una manera significativa la contraloría, yo creo que ejerce su control, lo que pasa es que uno no ve que sea un control efectivo, yo no sé

todo lo que tienen, los juicios fiscales, cuáles han sido los funcionarios públicos que han devuelto plata, eso como que no se puede decir, no funciona muy transparente.

Y en el tema de la Procuraduría, ellos vienen haciendo todo ese control preventivo, yo creo que están coadministrando, yo creo que están interviniendo excesivamente en la administración, ayer esa declaración que dio el procurador que se retiró de la adjudicación del acompañamiento que le estaban haciendo a la licitación del tercer tramo de la ruta del sol, que porque la administración no atendió los requerimientos de la Procuraduría entonces se retiran del acompañamiento del proceso. Ahí estamos fallando de manera significativa.

Yo no encuentro en ninguna rama del poder público una política de lucha real contra la corrupción. En el poder judicial no la encuentro, no hay una política que luche contra la corrupción judicial. Primero uno trata de negar el tema, eso no existe, pero no hay como esos equipos de contrainteligencia, sobre todo en esos cuerpos de la fiscalía y la judicatura, que son bastante jerárquicos, cerrados, debería haber unos programas de contrainteligencia para luchar contra la corrupción, que la hay, de muchas formas.

P: El tema de impunidad a qué se debe en Colombia, por qué hay tan bajas tasas de penas para todos los delitos y en especial estos.

R: Mira, primero, Colombia no se ha puesto de acuerdo sobre lo que es la impunidad. Hay diferentes maneras de medirla, todo el mundo entiende cosas diferentes por impunidad. Uno no puede decir que en Colombia hay total impunidad, cuando tenemos las cárceles llenas, cuando los procesos que entran están saliendo en el año, yo creo que somos bastante injustos, o sea, las investigaciones se demoran. Se demoran, en casos complejos... nadie pretende, excepto lo de flagrancia que lo cogen a uno con las manos en la masa, pero una investigación es una cosa que por lo menos se demora dos años. Es una cosa muy favorable que la investigación se está moviendo, el 50% de las audiencias que la Fiscalía le está pidiendo a los jueces es ... se está moviendo pero es demorado. También hay mucha percepción, yo creo que hay una manera injusta de ver el sistema, pero si tú te pones a ver, las cárceles llenas, todo el tema de Justicia y Paz, más de 40.000 hechos confesados, apenas están llegando porque esa es una cosa absolutamente compleja, ya tenemos la primera sentencia. No te estoy diciendo que todo sea perfecto. Tenemos cosas que podrían ser mejores, la justicia podría ser más rápida pero es que la juzgamos muy duramente. Mira, sale la UE con un informe de impunidad diciendo que el tema de

archivo y el tema de principio de oportunidad es impunidad. Eso no es impunidad. El sistema tiene formas alternativas y salidas tempranas. El sistema es un sistema de premios con la negociación, se diseñó para que solamente llegara a juicio el 6% de las causas. Todo lo demás tiene que salir anticipadamente. El hecho de que vaya a archivo, haya un preacuerdo, que se aplique el principio de oportunidad no es impunidad. Eso hay que evaluarlo, porque ni siquiera lo sabemos medir. Pero somos absolutamente injustos.

Si tú vas a ver y comparas con otros países, EE.UU. tiene unas tasas de impunidad superiores al 90%. Indudablemente tú pones una denuncia en la Fiscalía, se demora mucho, la gente utiliza el sistema, nosotros mismos hacemos que el sistema sea ineficiente. Lo utilizamos porque queremos cambiar el celular, vamos y decimos que se nos perdió y eso en las compañías pasa. Las clínicas para poder cobrar el SOAT tienen que poner una denuncia y la víctima ni siquiera quiere poner la denuncia, o sea, todo lo estamos penalizando, cuando tú no puedes resolver un conflicto civil pones una demanda penal, somos muy irresponsables con el sistema.

P: Como parte de una organización de la sociedad civil, ¿cómo ves el papel de los ciudadanos en el control de la corrupción?

R: Yo soy amiga de la rendición de cuentas, pero ya me muero de la risa de las rendiciones de cuentas. Yo creo que ese mecanismo también nos lo perrateamos, es estúpido y te lo digo por experiencia propia. Supuestamente esta es una entidad que debe recibir cuentas, o analizar las cuentas que rinde el sector justicia. Nunca hemos tenido tiempo, porque siempre llegamos tarde a examinar los informes al Congreso del Consejo Superior de la Judicatura. Entonces no nos preparamos absolutamente para recibir esa rendición de cuentas, somos unos ignorantes, todo creemos que es malo, que todos los funcionarios públicos son corruptos, que nos están diciendo mentiras, o sea, hay toda esa percepción.

Hay un informe de Transparencia (por Colombia), de Elisabeth (Ungar) que hizo a la Comisión de empalme, donde decía que este gobierno no rindió cuentas. ¿Más que la rendición de cuentas que hizo el gobierno de Uribe? O sea, él hacía Consejos Comunales, él hacía Consejos de Ministros (televisados), él hacía... toda la información que tú quieras está en las páginas web, porque avanzaron mucho en Gobierno en Línea, pero nosotros como ONG no reconocemos eso, porque todo es malo. Yo creo que aquí cada vez es todo más transparentes, que claro que hay trampas, mira ¿sabes para qué sirven las veedurías? Para nada. Y se han venido especializando y siempre

están ahí, yo me muero de la risa de las veedurías, uno no sabe a qué juegan ni qué controlan, porque el elefante se les pasa a todos por la cabeza, por encima. Hay muchas marullas, hay trampas indudablemente y se nos pasa a todos por encima.

P: ¿Qué faltaría desde los ciudadanos?

R: No de por sí esos mecanismos son malos, pero es que a veces los utilizamos tanto que los desvirtuamos. Zapatero a tus zapatos. Yo creo que sí hay mayor transparencia y mayor cultura para interesar al ciudadano realmente. Lo que pasó con lo de Ingrid (Betancourt), me parece absolutamente significativo, eso fue un cambio en nuestra cultura, esa reacción exagerada que tuvimos de defensa de nuestro patrimonio, yo no sé si por odio, porque somos malísimos, pero mira que todo el mundo decía “eso es nuestro patrimonio, eso sale de nuestro bolsillo”. Ese apropiarnos de los dineros públicos es muy importante, tenemos que apropiarnos cada vez más de eso y así podemos hacer un control más exigente a nuestras autoridades. Y la cultura política de votar realmente por quien nos de mayores garantías de eso. En el tema de regalías, en el tema de inversión, yo creo que por ejemplo acá en Bogotá la cultura política es mayor, aunque a veces perdemos la paciencia con lo de las obras públicas, esa demora yo creo que tendríamos que ser cada día más exigentes, el hecho de rebelarnos y no pasar la segunda valorización de las obras, es lo que nos duele a nosotros y en ese tenemos que trabajar, mientras tengamos ciudadanos más conscientes vamos a tener autoridades más responsables.

P: El trabajo que ustedes hacen, el control de la rama judicial cómo es.

R: Nosotros somos un centro de pensamiento en materia de justicia, básicamente hemos mirado y estudiado la justicia desde diferentes aspectos, sobre todo el de gestión, nos hemos dedicado mucho a ese tema, que la justicia puede ser mejor a partir de la gestión. Somos especializados en ese tema, no hacemos grandes controles porque decidimos que vamos a ayudar a empujar el carro en vez de estarle pitando por detrás, entonces nuestra idea es hacer propuestas de mejoramiento del tema. Creo que criticar no lleva a ninguna parte y eso nos vuelve obtusos, que no reconocemos lo que hay alrededor bueno, malo, ni la complejidad para asumir problemas.

P: Las ONG se han dedicado más a criticar, y hay una ruptura del diálogo con el sector público

R: Sí, esa es una cómoda posición. Aunque con el sector judicial es difícil porque ellos no son muy amigos de la crítica y vas y preguntas qué hace la corporación al sector judicial y ellos dirán

“joderlos”, criticarlos, porque esa es la visión que tienen, pero yo trato de trabajar en proyectos con ellos, de entender el tema, ayudo con ideas y proyectos de ejecución con ellos. Te voy a regalar los documentos sobre corrupción judicial, investigación y juzgamiento.

Entrevista 11

P: ¿Qué pasa con la corrupción en Colombia?

R: La pregunta es interesante porque demuestra lo difícil que es medir corrupción. La mayor parte de las mediciones de corrupción, para separarlas un poco del tema penal y de investigación judicial, hace que sean de percepción. Yo no voy a decir, antes de ser servidor público, antes de estar en el sector público creía que la corrupción habitaba en todas las entidades y que era de una intensidad media alta o alta, en algunas entidades que uno por la prensa veía críticas. Mi percepción se ha moderado después de conocer de cerca. Habría que entrar a definir exactamente qué es corrupción, para diferenciarlo por ejemplo de temas de incompetencia, pero creo que es más baja de lo que se percibe.

P: Cómo evalúas el diseño institucional colombiano para prevenir y controlar la corrupción?

R: Yo diría que muchas veces ese tema, en los últimos 8 años el énfasis ha sido hacia la eficiencia y la transparencia yo diría que se ha trabajado en algunos casos desde el principio del diseño de las políticas de rediseño institucional, pero si hay que operativizar la transparencia, creo que se vuelve un poco complicado, entonces tú desde el diseño organizacional buscas que haya eficiencia y que esa eficiencia dé como resultado más transparencia. Por ejemplo, el tema de la información, que es un tema difícil en el sector público colombiano. La información no es confiable, la información muchas veces está en manos de un funcionario y no es institucionalizada, entonces ni siquiera está en el sistema compartido sino en el disco duro de un funcionario, y ese tipo de información puede ser esencial para tomar decisiones, esencial para hacer seguimiento, pero no está en ningún lado. Entonces tienes dos opciones, o poner como prioritario que esa información sea pública, es decir que esté en un sistema que independiente del interesado le llegué a los ciudadanos o a los otros servidores públicos, viéndolo desde el tema del acceso, o más bien tu tratas de montar un sistema de información que sirva para la gestión, aumente eficiencia y por su carácter de público y de publicidad ganas en transparencia, pero tu objetivo inicial era ganar en eficiencia.

Creo que ese ha sido tal vez excepcional o un ejemplo en donde se trató de manejar los dos principios, de eficiencia y transparencia, fue la reforma de la ley de contratación pública, digamos los recursos públicos en general tienen unos pasos diferentes a los recursos privados para

ejecutarse, porque provienen de impuestos y son para bien común, y esos pasos son importantes para prevenir corrupción o ganar transparencia, pero trataban también de buscar eficiencia con sistemas de subastas y ganas en ambos, es transparente para todos los proponentes quién ganó, porque es el precio, para un cierto tipo de bienes, no sirve para consultoría, pero sirve para otros bienes. Porque la ejecución del recurso es mejor. Creo que es difícil, que el interés ha sido ganar en eficiencia y que la transparencia viene como un resultado deseable, pero menos fácil de manejar.

P: ¿Qué pasa cuando la eficiencia y la transparencia están en contradicción? ¿Se prioriza la eficiencia incluso así?

R: No, yo diría que no. Tú no puedes decir que es eficiente, si basas la eficiencia en manejo de recursos, en teoría sí, puede haber eficiencia sin transparencia, pero en el sector público (porque en el sector privado sí, pero la corrupción no es solamente del sector público), la eficiencia se da cuando el marco legal permite hacer ciertas cosas, es muy complicado llegar a decir que con un marco legal dado, que uno podría valorar como adecuado, llegues a ese conflicto. La eficiencia llega hasta cierto punto. Digamos la ejecución del recurso público a través de la contratación, lo eficiente sería, hablemos de carreteras, que tu tengas una necesidad, el Ministerio con sus técnicos de una carretera y al día siguiente la esté contratando y al día siguiente al contrato estén iniciando la obra, eso sería lo eficiente. Pero la ley te obliga, te da unos tiempos para que todo el mundo se pueda preparar, todos los que son capaces de construir y les interese construir puedan preparar su oferta, eso no es ineficiente, es el marco donde se mueve el sector público. La eficiencia máxima es lo que la ley dice, no hay conflicto. Teóricamente o anecdóticamente uno puede encontrar casos, pero no me parece que haya conflicto si la ley está bien hecha.

P: Eso nos lleva a la siguiente pregunta, si la ley está bien hecha. Hay dos posturas en el tema de la legislación, que hay un exceso o un defecto de leyes en Colombia

R: Es un tema interesante. En el derecho colombiano, lo que puede hacer a través de un decreto una entidad es tratar de hacer decretos únicos sectoriales de normas de carácter administrativo, pero el gobierno no puede hacer un análisis de las leyes existentes para justificarlas o coordinarlas, o sea, digamos que hay ley 100 de salud, otra ley de reforma a la salud, una persona que quiera entender el tema de la salud tiene que ver todas esas leyes y el gobierno no puede hacer nada para facilitar eso diciendo mire, este es nuestro estudio técnico y esta es la ley... pero incluso,

teniendo la capacidad de hacer decretos únicos sectoriales, un decreto gigante en minas o en cualquier sector, no lo ha hecho, porque es bien complicado hacerlo y porque siempre hay cosas más urgentes. Por eso a veces es injusto cuando uno dice no es justificación a violar la ley el no conocerla, pero realmente sí hay una producción legislativa no centralizada, que yo diría que la hace excesiva. Con otro agravante, que tiene que ver con el tema de eficiencia, acá se premia el tema de legalidad, pero en Colombia todavía no hay ninguna entidad del gobierno, que yo creo que debería ser planeación (el DNP) que haga un análisis económico de la ley. Se ha tratado de hacer unos esfuerzos por parte de la academia de los impactos económicos de las sentencias, que además también vuelven difícil el tema de la ley, porque las sentencias se empiezan a volver como leyes emitidas, que hay que cumplir, sobre todo las de la Corte Constitucional. Pero las leyes en Colombia en general las hacen los abogados y no tienen en cuenta impactos económicos.

Entonces: no creo que haya pocas leyes, creo que hay muchas leyes, que no están compiladas, que el gobierno no las puede compilar, que lo debe hacer el Congreso, pero este no lo tiene como prioridad y que si tú te pones a ver, por ejemplo, el tema de legislación del sector salud, es tan complicado, tan enredado que generas un mercado de abogados especializados para vivir de rentas públicas, a través de demandas, en fin.

P: Sobre el PRAP en el marco del diseño institucional para la integridad

R: El PRAP es un programa de origen presidencial, nació 13 días después de la posesión de AUV el 7 de agosto de 2002, y entonces el PRAP responde a la visión de Estado del Presidente. El Presidente su discurso político es un discurso que es muy pro sector privado y que tiene unos prejuicios muy fuertes contra el sector público, en el sentido de “el sector público casi que no puede hacer nada bien”, entonces, empezamos con eso. Entonces el PRAP responde al Estado Comunitario, es un Estado participativo, descentralizado y gerencial. Creo que el PRAP responde mucho más a lo gerencial que a lo participativo o descentralizado. En general yo diría ha habido unos esfuerzos para que lo participativo, no desde el PRAP, pero desde la agenda que ponen las entidades públicas. Los Consejos Comunales, por ejemplo, hay unos temas particulares: no se sabe exactamente quiénes son los que están ahí y por qué han entrado, porque el trámite no se sabe qué tan de la ciudadanía es esa participación, entonces el PRAP responde a una visión de Estado comunitario en la línea gerencial, en la eficiencia, y a través de ganancias en eficiencia uno espera que haya mayor transparencia, uno tiende a pensar que cuando hay eficiencia por ejemplo en un sistema de información y eficiencia en la manera como se seleccionan unos funcionarios, cada vez

la corrupción se vuelve más improbable, porque se espera que se cumplan unas metas y entonces uno pensaría, hombre, de pronto otro presidente habría iniciado al revés, empecemos por lo participativo y lo descentralizado para llegar a una mejor gerencia, acá no fue tan de abajo hacia arriba, sino de arriba hacia abajo, vamos a tener entidades gerenciales, buenos gerentes, procesos y procedimientos claros, y eso me va a generar transparencia. Tal vez también a consecuencia de eso es que la participación ha sido tan dirigida por el propio Estado, por el propio “gerente”. Creo que eso puede cambiar con otro tipo de reforma o de iniciativa.

P: ¿Hay algo explícito en el PRAP que se refiera a integridad?

R: Nunca se habla de integridad, se habla de transparencia. El sector público se mueve mucho por documentos, porque los documentos son las declaraciones públicas de lo que hace una entidad, son los que quedan, las entrevistas a los medios no, de pronto se hace un escándalo, pero los documentos son la acción del Estado. Hay documentos que generan servicios públicos, por ejemplo, el Estado dice que si tienes un puntaje tal en el Sisbén que te da derecho a participar en unos servicios, eso también llamémoslo documento para facilitar la discusión. Ningún documento del Estado que haya pasado por el PRAP ha dicho es mejor no hacer esto público, porque entonces las cosas se van a mover más rápido. Entonces diría que lo que nosotros llamamos transparencia, que habría que ver las definiciones, diría que es más un principio de la función pública, expresada a través de esos documentos, esas acciones. Puedes encontrar algunos documentos que dicen mayor transparencia, hay mucha corrupción, en fin, pero es algo que está en los principios, son documentos de propósitos, la transparencia la puedes encontrar en un documento Conpes, en el PND, pero en el decreto del día a día, en la acción del Estado es un principio de acción, es muy raro que diga voy a ser transparente y por eso voy a hacer mi trabajo, no, es solo voy a hacer mi trabajo bien, y si lo hago bien es transparente, es íntegro, es un poco así. Ahora bien, tal vez en el 2005 o 2006 se identificó, analizando las encuestas de Transparencia por Colombia, se relacionó el mal servicio, las personas que son incompetentes, porque tienen un mal día, o que están en posiciones de estrés, como caja de dinero, en fin, cuando ellos prestan un mal servicio, el ciudadano no se queda solo con la visión de que es un mal servicio, sino le pone al mal servicio el adjetivo de corrupto. Entonces a mí me tratan mal en esa entidad, tengo un mal día y no puedo hacer mi vuelta y entonces esa entidad es corrupta. Tiene que ver con lo que te decía, que el énfasis en estos 8 años ha sido hacia la eficiencia. Pero de todas maneras el PRAP diseñó un programa de servicio al ciudadano, pero en el nivel nacional es particular, porque por ejemplo en planeación

nacional ciudadanos no atiende, atiende a otros servidores públicos e investigadores, pare de contar. Pero incluso en eso, bueno un investigador puede decir “yo le pedí una información a planeación y no me la han dado, eso es gato encerrado, ahí están ocultando cosas” y puede ser que la información no está sistematizada, puede ser que el funcionario la tiene pero no sabe si la puede dar o no, un montón de cosas. Entonces lo que se busca es que haya mayor confianza, pero a través de mejor servicio. Habrá que ver si... evidentemente, casos de corrupción hay, yo no diría tanto entidades corruptas, pero sí hay casos de corrupción, y habrá que ver qué los permitió, pero puede que las entidades peor calificadas en la encuesta de Transparencia, que es una encuesta de percepción, a ciudadanos, no sean realmente donde haya más incidencia de corrupción, porque puede ser en las que menos contacto con el ciudadano tienen, entonces es difícil identificar eso.

P: El tema de rendición de cuentas, en sentido amplio, cómo lo ves en Colombia y el PRAP qué relación tiene con este tema.

R: El tema de rendición de cuentas en el PRAP, habría que definir el PRAP, es un programa que tiene una oficina coordinadora, en algunos casos de políticas de reforma, y en otros coordinadora de recolección de información, en DNP. El PRAP está conformado por la vicepresidencia de la República, Función Pública, el Ministerio de Hacienda y DNP. Entonces el PPLC o zar anticorrupción que tiene Vicepresidencia, conceptualmente, más no en la cotidianeidad, hace parte del PRAP. Pero uno podría decir que se maneja con total autonomía, dando unos reportes de información. Dentro de DNP el brazo del PRAP para rendición de cuentas era la DEPP, cuando existía la coordinación de rendición de cuentas donde estuvo una niña que no me acuerdo el nombre, después llegó Mora, después Quintero y creo que ahora tú estás trabajando en eso. Lo que yo te puedo decir, es como reiterar la idea que te había dicho antes sorbe transparencia es que la relación con el ciudadano está muy dirigida por el Estado y por las entidades, el ciudadano hace uso reiterado de mecanismos de participación o rendición de cuentas, como el derecho de petición, un derecho constitucional pidiendo información. Qué tan bien o qué tanta información depende mucho de cada entidad, de cada pregunta, de la interpretación que le haga, de hecho los derechos de petición que entidades que deberían haber tenido toda la información para el ciudadano pero tienen una interpretación discrecional, no, esta información puede ser sensible, está información puede ser de seguridad nacional, puede poner en peligro a alguien, que yo creo que son en general muchas exageraciones, pero yo creo que también la rendición de cuentas está muy dirigida, es pública, tiene una presentación en ppt diseñada por la entidad donde todas las

cifras o casi todas tienen sentido, donde se cumplen todas las metas propuestas, creo que eso no depende solo de ellos, depende de la propia sociedad abrirse espacios para tener un poco la agenda o para poner en evidencia, el Estado como cualquier organización es bueno en unas cosas y es malo en otras, y como cualquier organización tiende a mostrar lo bueno y ocultar lo malo, yo creo que la sociedad se puede organizar para no dejar que el Estado esconda lo malo, creo que no debería ser una función del Estado liderar eso, porque lo empieza a contaminar, yo creo que la sociedad es la que se tiene que organizar y exigirle al Estado, el Estado debe ser receptor de la iniciativa ciudadana, porque si no lo que pasa es que había audiencias públicas y eso se quedaba en el informe, no invitaban a nadie y eso seguía igual, ahora lo que ocurre es que hay una audiencia pública, todos los años las entidades muestran lo bien que van y los ciudadanos van a firmar, porque no van preparados. Y yo creo que el Estado no los debería preparar, porque si el Estado los prepara termina preparándolos para aceptar lo que les digan. Yo creo que eso sí tiene que ser de la madurez institucional de la sociedad.

Entrevista 12

P: La relación de la rama ejecutiva, el legislativo y la rama judicial con los organismos de control.

R: Ahí vale la pena empezar teniendo en cuenta que están las tres ramas del poder [público] y, de manera sui generis, se crea ese cuarto poder. Este controlaba a los tres. Entonces, si, por ejemplo, la procuraduría en el marco de sus funciones constitucionales, que es de solicitar información, y por lo tanto del servidor público de entregar la información y en el código disciplinario único se establece que los servidores públicos deben facilitar el acceso a la información de los órganos de control, de lo contrario sería una causal de sanción. Entonces eso pasa en todo el ejecutivo, todo el legislativo, pero el judicial, si bien podemos pedir información, no todos son sancionables por la procuraduría.

En la rama judicial, los magistrados no son sujetos disciplinables, sino de secretarios de despacho de tribunales hacia abajo. En el 2002 se hizo esa reforma, le quitaron a la procuraduría esa competencia, uno pensaría que la idea era para que ellos se autodisciplinaran a través del consejo superior [de la judicatura], pero no es muy lógico. Si lo tenía desde hace varios años la procuraduría, ¿por qué precisamente en ese momento...? Entonces lo mismo podría decir el legislativo, entonces todo el mundo se autocontrola, ¿sí?

Ahora, obviamente esto incluye también los militares, son disciplinables. Hay una delegada de asuntos para la policía y otra delegada de DDHH, entonces cuando ellos se extralimitan en sus funciones pueden ser sancionables disciplinariamente.

P: ¿y cómo es la relación con el Congreso?

R: Yo creo que en ese mandato sí hay muchos congresistas sancionados, y en ejercicio. Yo no tengo las estadísticas pero se habla de unos 22 congresistas, te puedo pasar la estadística en el tema de congresistas investigados y sancionados. Tanto es así, que hoy se habla de una nueva reforma del ministerio público, y de quién disciplina a los congresistas. Hace poco llamaron al procurador a un debate donde ellos quieren formar un gran cuerpo que no sea la procuraduría, porque los puede sancionar, etc. El número de sancionados ha sido absolutamente significativo,

son muchos de la parapolítica, farcpolítica y gente del más alto nivel [cita nombres]. Y las decisiones han sido absolutamente contundentes.

P: ¿tú sabes cómo opera la contraloría con estos temas?

R: no, creo que ellos hacen auditorías a la rama judicial, también a la procuraduría, ellos pueden venir acá y auditar cómo están las cuentas de la procuraduría.

P: ¿y la organización electoral?

R: Hay una [procuraduría] delegada de asuntos electorales, que es la séptima delegada ante el consejo de Estado. Ellos hacen seguimiento a todo el tema electoral, desde la parte de posibles irregularidades en la etapa preelectoral hasta vigilancia de las elecciones. Y se hace a través de los procuradores regionales y los personeros. Tú sabes que el jefe del ministerio público es el procurador y el orienta las actividades que hacen los personeros, entonces ahorita de la mano con la registraduría, se están haciendo varios eventos de capacitación a los personeros para cómo hacer la vigilancia electoral.

P: sobre los personeros, ¿qué otras funciones tienen ellos?

R: Yo los veo como un procurador en el municipio, tienen las mismas funciones, de acuerdo a lo que yo he visto mi conclusión es esa. Yo le pregunto a la gente ¿qué hace un personero que no haga un procurador territorial? Y ellos no saben qué responder. Ahora, ellos también tienen poder disciplinario. Lo que a lo mejor no podrían hacer tan fuerte es la parte de intervención, porque eso se requiere casos judiciales, pero creo que ellos también tienen algunas funciones de intervención. Lo que pasa es que el poder o la vigilancia se hace a unas autoridades de menor rango.

P: ¿Cómo los organismos de control le rinden cuentas a todas las ramas del poder y a los ciudadanos?

R: Nosotros sacamos todos los años un documento, un informe de gestión, y si no estoy mal ese informe debe entregársele al Congreso, pero habría que ver, espera traigo uno... En cada uno de sus ejes misionales... pero no sé si tenga la función como por ejemplo el DAFP tiene que pasarle un informe. Yo de ese tema no sé. Pero el informe es público y se hace durante una mañana a través de tv el procurador rinde cuentas a la ciudadanía y responde preguntas de la ciudadanía. Hay

varios videos que tu puedes ver, también están todos los delegados y él toma la palabra, lidera todo el programa y ellos tienen un tiempo muy breve en el que explican lo que han hecho durante el año y también surgen preguntas de la ciudadanía. Yo pensaría que eso no está tan formal que ellos lo deban hacer, no está tan explícito, pero el procurador así lo ha hecho y lo hace todos los años y publica su informe de gestión.

P: aparte de eso, cómo es la relación con la ciudadanía?

R: Hay centros de atención al ciudadano, también hay líneas de 1800, líneas anticorrupción, incluso elaboramos herramientas como estas donde les decimos están son las procuradurías, esta es su jurisdicción, estos son los procuradores, aquí los pueden llamar, ¿no? Dando a conocer lo que hace la Procuraduría. El número de quejas es enorme, la gente siempre nos manda cosas.

Sobre el tema de la ciudadanía, yo veo la acción de la procuraduría en dos formas, una, la procuraduría como representante de la sociedad, que es en últimas su razón de ser, del Ministerio Público, y como representante pero órgano de control, es por un lado cómo apoya para que la ciudadanía pueda participar, para garantizarle el acceso a la información a la ciudadanía, para que de verdad sea participativa, que hay unos canales y unos mecanismos en los cuales como órgano de control podemos velar para que la ciudadanía esté presente. Eso por un lado. Por otro lado, es cómo le damos respuesta a la ciudadanía. Ellos participan, pero a raíz de esa participación generan inquietudes, generan denuncias, entonces eso también se devuelve a la procuraduría y cómo nosotros le damos una respuesta efectiva a eso. Esos son los dos ejes como se debe mirar la relación con el ciudadano, y esa gestión ya sea preventiva, de intervención o disciplinaria debe tener un componente de rendición de cuentas. El procurador rinde cuentas frente a eso, cuántos ha sancionado, cuál ha sido la respuesta frente a esa demanda. Incluso, a raíz del proyecto del BID, el Conpes nuestro, pretendemos fortalecer esas dos ramas, dos ejes cómo acercamos más el procurador a la ciudadanía, incluso pensar en rendición de cuentas de los procuradores regionales, de manera generalizada todo el mundo rindiendo cuentas en un día, sería lo máximo.

P: ¿y hacia las otras ramas del poder?

R: frente a la rama judicial, lo que uno le rinde cuentas, yo no lo veo tan claro, pero sí hay dada la mecánica de la elección del procurador, sí se puede generar una rendición de cuentas un poco informal. Tú sabes que el procurador surge de una terna del Consejo de Estado, la Corte Suprema y el Presidente. El Consejo de Estado fue el que propuso el Procurador [actual], por lo tanto, el que

lo disciplina es la Corte Suprema. Entonces a los que más les debe rendir cuentas es a las cortes que son quienes podrían disciplinar al procurador [General]. De hecho se han adelantado procesos, por la yidispolítica, que por qué el procurador no sancionaba, entonces la Corte Suprema lo llamó y le empezó una investigación. Dado que la elección proviene de ahí, ellos generalmente tienen ese control disciplinario y por lo tanto, lo que diga la Corte aquí corren.

P: ¿ y también hay una relación de ese estilo con el presidente?

R: Con el presidente no, porque digamos el presidente propone, pero el que lo puede juzgar sería una de las dos cortes, entonces recae en ellos.

P: Hay alguna medida en que le rindan cuentas al ejecutivo?

R: Yo pensaría que sí, en la medida en que los recursos los tiene el ejecutivo, el Ministerio de Hacienda y el DNP. Por ejemplo ahorita, el “vaciadón” que le pegó el presidente a las Cortes, les dijo bueno ustedes me piden plata pero ustedes llevan un 85% de ejecución y dónde está el otro porcentaje, y además el 70% de esos recursos están en reserva presupuestal, entonces ustedes no me están ejecutando la plata y eso acá también podría pasar. Ahorita nosotros para sacar el proyecto del banco [BID] era el DNP encima nuestro, nosotros era rindiéndole cuentas al DNP y ellos decían pero ustedes quieren más plata, ni siquiera nos dejaban hablar del proyecto, era ¿cómo va esta ejecución? Porque estas entidades también tienen sus dificultades en materia de ejecución como todo el resto. Pero esto es un tema de que tienen las riendas, y si quieren “joderlo” al órgano de control y no darle las alas o las herramientas necesarias lo pueden hacer, y lo hacen anualmente, porque anualmente tenemos que presentar los proyectos [de presupuesto] y eso es un lobby para que se aprueben.

P: ¿entonces la contraloría viene acá y ustedes también pueden sancionar a los funcionarios de la contraloría?

R. Sí.

P: ¿el Congreso puede llamar al Procurador a debates?

R: Sí y lo hace permanentemente, el procurador delegado se la pasa allá. Además que también la elección del procurador la hace el Congreso, surge de esos tres [ya mencionados] pero lo elige el Congreso. Entonces eso hace que la procuraduría le tenga que responder a todos, lo que se dice es

que eso en últimas es positivo, como proviene de todos, no le debe a nadie, sino a todos, entonces eso le da un poco más de independencia.

P: la idea era justamente que hay unas relaciones horizontales de rendición de cuentas donde todos se controlan entre sí.

R: Sí, ahora, un congresista, o sea nosotros participamos permanentemente en debates en el congreso, si no va el procurador, van los delegados correspondientes y les toca, aguantar lo que sea de debates porque es el Congreso y toca ir ahí a dar la cara.

P: Lo que veo es que el eslabón más débil es la sociedad, ¿no?

R: eso está en una cultura que hay que crear, por más que haya la norma no es tan claro, ahora en el comité lo que queremos es a raíz del estatuto anticorrupción que le otorga esa facultad de establecer los lineamientos yo decía que los que rinden cuentas no son lo alcaldes, el presidente, también tiene que ser el procurador, también tiene que ser el contralor, el procurador, la fiscal, incluso la fuerza pública, los jueces, cuánto se están demorando en sacar un expediente. Entonces hay un sesgo por el ejecutivo y eso es supremamente dañino, claro a lo mejor en la práctica de la rendición de cuentas puede variar un poco, pero en la lógica son los mismos principios.

Y yo creo que a ellos les llamaba mucho la atención, este señor de la procuraduría diciendo que el procurador debe rendir cuentas, que el contralor y los jueces deben rendir cuentas, o sea, ¿qué está diciendo? Y yo creo que los lineamientos que van a salir ahorita deben ir por ahí.

Entrevista 13

P: ¿Cómo es el papel de la rama judicial en la rendición de cuentas? ¿La rama judicial rinde cuentas a otros actores?

R: Podríamos hablar de dos tipos de rendición de cuentas, aunque no se usa esa terminología, para cierto aspecto sí se usa y para otros no. En cuanto a la parte administrativa, o sea, la gestión, desde el punto de vista del control político o no sé si se llame así, pero los organismos administrativos, los que se encargan de todo el funcionamiento y la parte logística de la rama, está en cabeza de la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, ellos rinden un informe anual al Congreso. Presentan un informe donde básicamente muestran cuál ha sido la gestión y en qué se han destinado los recursos. Ese informe se lo mandan al Congreso. Eso es en lo que tiene que ver con una parte no preventiva pero información de la gestión.

Hay otras maneras de rendir cuentas y es cuando ya hay irregularidades y cuando se inicia una investigación, de tipo fiscal, de tipo penal o de tipo disciplinario. Eso ya depende de cada funcionario judicial.

P: ¿La Procuraduría y la Contraloría pueden controlar a todos los funcionarios de la rama judicial?

R: La Procuraduría no, en este momento el poder disciplinario está en cabeza del superior funcional de cada persona. Por ejemplo, yo en mi juzgado tengo el poder disciplinario sobre mis subordinados. Si la secretaria incurre en una falta disciplinaria, yo la investigo yo la sanciono. Si yo incurro como juez en una falta disciplinaria, el Consejo Seccional de la Judicatura es mi juez disciplinario. Hace varios años era la Procuraduría pero eso se cambió, con la ley estatutaria de la administración de justicia. A los magistrados, el Consejo Superior, hay una instancia dentro de la rama judicial que ejerce ese control. Eso en este momento está siendo objeto de mucha discusión.

En materia fiscal no estoy seguro quién ejerce control. La rama judicial está dividida en la parte administrativa y la parte misional. Entonces en la parte administrativa hay personas encargadas de gerenciar y ellos son los que manejan recursos. Los que estamos en la parte misional no manejamos recursos, yo no tengo presupuesto a mi cargo entonces yo no voy a ser en principio objeto de control fiscal. En principio, pero puede haber casos en que sí, por ejemplo, el caso de

que me asignen un carro, que yo coja el carro y haga un uso indebido, de pronto en esos eventos. No estoy seguro quién ejerza el control, debe ser la contraloría pero no sé.

Esa es una manera de rendir cuentas pero ya es cuando hay una situación, una irregularidad, responsabilidad disciplinaria y penal. La responsabilidad penal siempre va a estar en cabeza de la Fiscalía la investigación, salvo los casos de los magistrados de las altas cortes. Un empleado de juzgado si incurre en un delito, la Fiscalía lo investiga. Un juez, una fiscalía de rango inferior. Ellos son los que ejercerían ese tipo de control.

P: Que también es parte de la rama judicial...

R: La Fiscalía es parte de la rama judicial. Ya al interior de cada juzgado también hay que rendir cuentas frente a organismos de la propia rama judicial. Por ejemplo, yo como juez tengo que rendir una estadística de mi gestión, una estadística trimestral, se la presento a los organismos administrativos que hacen parte de la rama judicial, o sea, a la sala administrativa del consejo seccional de la judicatura. Esa es la manera como se rinden cuentas.

P: ¿Hacia la rama ejecutiva no hay ese tipo de relación? ¿No se le informa a la rama ejecutiva?

R: Que yo tenga conocimiento no. De pronto lo que hay sí es, en últimas como la rama ejecutiva es la encargada de elaborar el presupuesto, entonces, por el lado administrativo sí. Pero es en relación con la parte administrativa, en la parte misional no, y no tiene por qué haber.

P: ¿Y hacia los ciudadanos? ¿Parecería que no hay una relación muy directa?

R: No, no la hay. Por dos cuestiones, primero, uno siempre está expuesto a que lo investiguen. Yo sé que hay veces uno tiene que tomar decisiones que van a ameritar una investigación, así yo en mi conciencia haya tomado la decisión que creía que tenía que tomar. Entonces un ciudadano siempre va a tener la oportunidad de quejarse, de decir, veo que la función de este juez faltó. Se me olvidaba una cosa, la Procuraduría no ejerce control disciplinario pero sí está siempre interviniendo en los procesos, ellos están facultados como Ministerio Público. Hay veces me ha sucedido que un ciudadano se queja entonces llega el Ministerio Público, ya sea la Procuraduría o la personería. En mi caso es la personería, yo soy juez de rango inferior. Entonces que por favor informe qué pasó, y uno informa, aunque ellos no me podrían sancionar. Si ellos ven una irregularidad entonces la comunican al consejo. Así mismo, el ciudadano puede ir al Consejo y decir mire, ese juez, entonces el consejo viene y me vigila, me hace seguimiento, etc.

Frente a los ciudadanos que por ejemplo hubiera cosas como hace el ejecutivo que vamos a hacer rendición de cuentas el día de hoy, no. Yo entiendo, puede que esté muy equivocado, que eso se explica más para cargos de elección popular. Los cargos de la rama judicial, en principio, son provistos en carrera, una vez superado un concurso de mérito. Entonces en últimas uno está como cualquier persona que ejerce la función pública, es un delegatario del pueblo que es soberano, etc. Pero yo creo que la manera de rendirle cuentas al pueblo es que en el evento de incurrir en un delito o en una falta disciplinaria pues se me sancione. Mas no directamente... aun cuando debo señalarte que la Fiscalía sí hace rendiciones de cuentas [en el sentido de audiencias]. Eso yo lo entiendo pero la Fiscalía sigue siendo parte de la rama judicial, en nuestra estructura colombiana. Por ejemplo no en EE.UU., allá el Fiscal es elegido, entonces allá el poder punitivo del estado tiene una naturaleza política, acá no, acá es judicial. Y me da la impresión de que de pronto eso se presta para que la función o sea, si entiendo que haya que rendir cuentas pero en el área judicial lo más importante no es que mis decisiones tengan aceptación de la gente.

P: Así que los ciudadanos se pueden quejar, y ¿existe la posibilidad de que los ciudadanos apelen las decisiones judiciales?

R: Sí, al interior del proceso, ya no hablando de irregularidades ni de cosas criminales, si por ejemplo un sujeto procesal está inconforme con la decisión que yo tomé puede apelar, puede interponer tutela, bueno hay muchos mecanismos al interior del proceso o exteriores como una tutela para defenderse de una decisión adversa.

Ahora, también la sala administrativa he visto esfuerzos por mostrar resultados a la comunidad. Si tú te metes a la página de la rama judicial, es impresionante cómo desde que se empezó a hablar de eliminar el Consejo Superior de la Judicatura, cada vez se incrementan más las noticias de gestión. Todos los días hay gestión, esa es una manera digamos informal de rendir cuentas. Hay un interés más evidente de mostrar resultados, pero lo hacen a través de ese tipo de cuestiones, y si no estoy mal vi también anunciada una transmisión de rendición de cuentas del presidente de la sala administrativa, aun cuando eso es autónomo de ellos, no es que estén legalmente obligados a hacer una rendición de cuentas, pero sí lo han intentado hacer.

En cuanto a la parte administrativa a mí me parece legítimo que se exija cuáles son los resultados, en qué se está gastando el dinero público. La parte misional, los mecanismos de control están diseñados para eso. Porque hay que preservar también la autonomía.

P: Entre mis planteamientos está justamente el riesgo de que demasiados controles se vuelvan captura, cuando intervienen mucho otros actores en las decisiones de una autoridad independiente.

R: Eso es muy cierto. Por ejemplo, estar sujeto a tantas investigaciones disciplinarias, eso afecta.

P: ¿Incluso si las hace la misma rama?

R: Sí.

P: ¿Son muchas? ¿Tú percibes que hay un exceso de control en ese sentido?

R: Sí, definitivamente. Yo sé que la decisión que uno toma está ahí y debe ser objeto de control, pero yo veo a veces que se toma una decisión impopular, tuvo que soltar a x o y persona, lo primero que se anuncia por parte de quien nos controla es una investigación, y se anuncia es a la prensa. Entonces, si van a investigar lo pueden hacer pero ¿cuál es la necesidad? Porque desafortunadamente el mensaje que se transmite es que para el ciudadano del común que no es abogado es que si lo van a investigar es por algo. En principio yo creo que se debe presumir que la decisión fue correcta, así como en la rama ejecutiva un acto administrativo se presume que es legal y válido, así mismo, por impopular que sea la decisión se debe presumir que es correcta. Entonces, cuando se manda desde arriba el mensaje de que se va a investigar... Desde luego, yo no desconozco que lo puedan hacer, pero...

P: ¿Cómo es la relación de las otras ramas, le rinden cuentas a la rama judicial?

R: Bueno, la Corte Constitucional sí lo hace, por ejemplo, en razón a la trascendencia de sus decisiones, son asuntos ya de política pública, ellos han señalado que ellos sí pueden hacer eso. Convocan a audiencias y va el ministro y le dicen bueno, qué ha hecho usted por los desplazados, qué ha hecho para cumplir esta sentencia, siempre va ligado a una decisión. Ya a nivel inferior la rendición de cuentas, si se le puede llamar así, aunque yo no la llamaría así, es para un caso específico. Que el ministro por vía de tutela se le ordenó que hiciera tal cosa y no lo ha hecho, entonces se le requiere, bueno, ¿por qué no lo ha hecho? Pero ya es para casos específicos, no para políticas públicas. Hay casos en que hay ciertos tipos de acciones que abarcan cosas más grandes, por ejemplo en la jurisdicción contenciosa, acciones populares, por ejemplo que no han descontaminado el río Bogotá. Pero yo la verdad no lo llamaría rendición de cuentas, eso es un proceso judicial que lleva a una decisión y determina una responsabilidad.

P: Hacia el Congreso, ¿cómo es la relación? ¿Si hay que investigar a un congresista y juzgarlo?

R: Eso ya es de las altas cortes. El aparato judicial le hace control a la labor del legislador al momento de evaluar la exequibilidad de las leyes, así mismo en la parte ejecutiva de los decretos, la validez de los actos administrativos, pero es un control ya de las normas que expiden, de la gestión como tal, no.

P: ¿Con los organismos de control?

R: No. Eventualmente, la justicia conoce de acciones de tutela en contra de la Procuraduría y la Contraloría, y si la justicia toma una decisión, el organismo de control la tiene que cumplir, pero como te digo, yo no vería eso como un acto de rendición de cuentas.

Sobre el control disciplinario, la propuesta es sacarlo a la Procuraduría o quitárselo al consejo seccional y dejárselo a nuestros superiores.

P: ¿En general tú dirías que ese balance de poderes en Colombia funciona o está desbalanceado?

R: Está desbalanceado. Se me vienen a la cabeza dos cosas, primero, la forma como se elige a los magistrados de las altas cortes tiene una influencia que, si bien es cierto fue concebido para que hubiera control, yo creo que eso se ha prestado para que otros magistrados digan que la justicia se está descomponiendo. En los últimos 3 años por lo menos 3 magistrados o 2 del Consejo Superior de la Judicatura han ingresado allá sin una trayectoria en la rama judicial, son personas dedicadas a la política que se quemaron en unas elecciones y entonces fueron ternados, creo que el presidente presenta la terna y el Congreso los elige, entonces por ahí empieza a abrirse una puerta y la política empieza a meterse en la rama judicial. El Consejo Superior es el que elabora las listas de las demás cortes, entonces si yo quiero ser magistrado de la corte suprema de justicia yo tengo que ir a donde el CSJ y presento mi hoja de vida para que me la incluyan en las listas. El CSJ es quien elabora las listas, no eligen directamente, pero determina el círculo de personas a partir de las cuales la corte Suprema va a elegir. Entonces las personas que están allá pasaron por el CSJ y las personas del CSJ pasaron por el ejecutivo y por el legislativo. En teoría eso está bien pero se puede prestar para capturas, en mi opinión puede ser nocivo.

También, pero esto sí es una opinión muy personal, creo que la rama judicial tiene muchísimo poder. No me voy a atrever a clasificar si me parece bueno o malo, pero la CP91 le dio muchísimo poder a la rama judicial. El juez hoy en día y las altas cortes tienen unas atribuciones que en la constitución anterior eran impensables, la posibilidad de inaplicar leyes, por las razones que sea, no pues no la aplico, la posibilidad de extender leyes, de ir más allá o de contraria incluso lo que dice el legislador, eso es mucho poder.

En teoría del derecho hay corrientes que defienden eso, el activismo judicial, el juez Hércules y todo eso. Yo sé y soy consciente de que eso ha cambiado muchas cosas de este país para bien, pero así como el exceso de poder en el presidente es malo, en el legislativo es malo, en el poder judicial también lo es, porque este es tan importante como los otros dos, y me parece que a veces tiende hacia allá.

No es algo que los jueces hayan hecho de manera ilegítima, la CP y la Corte Constitucional y las facultades de derecho han apuntado hacia allá y ahora estamos viendo una reacción.

Decisiones penales, constitucionales, contencioso-administrativas. Eso también es algo que merece análisis. Yo creo que muchas cosas positivas hay que rescatarlas, la acción de tutela, en cuestiones de salud, si no fuera por las decisiones de la Corte Constitucional estaríamos mucho peor, no tendríamos la cobertura en salud que ahora tenemos, pero tampoco puede ser dictadura judicial, eso es muy delicado, así como una dictadura ejecutiva, pues de cualquier otro poder.